

Tilburg University

Toepassen of aanpassen

Dickhoff, W.H.

Publication date:
2015

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Dickhoff, W. H. (2015). *Toepassen of aanpassen: Borgen van kwaliteit door resultaatverantwoordelijke onderwijsteams*. [, Tilburg University]. Phasis bv.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

TOEPASSEN OF AANPASSEN

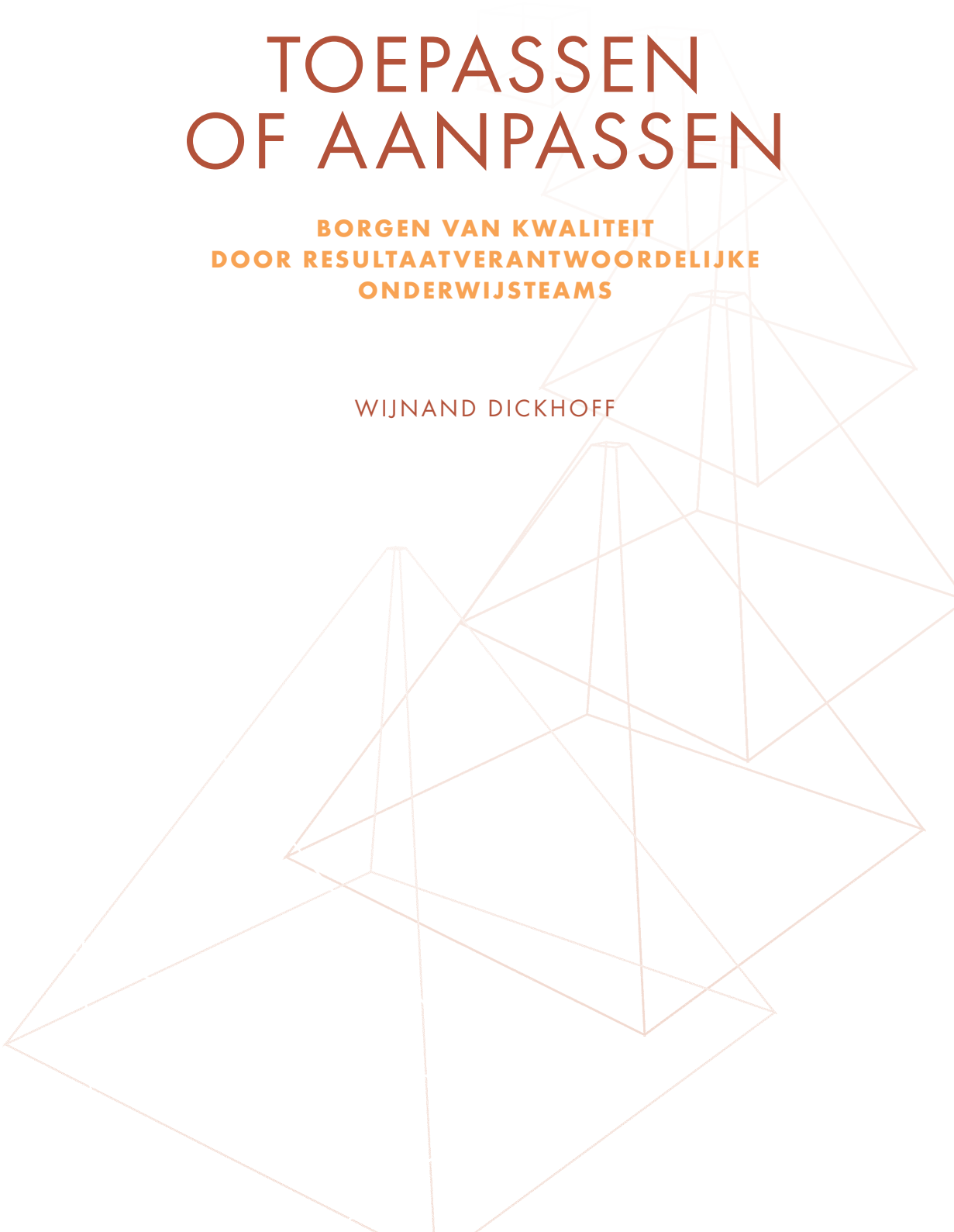
Borgen van kwaliteit door
resultaatverantwoordelijke
onderwijsteams

Wijnand Dickhoff

TOEPASSEN OF AANPASSEN

**BORGEN VAN KWALITEIT
DOOR RESULTAATVERANTWOORDELIJKE
ONDERWIJSTEAMS**

WIJNAND DICKHOFF



TOEPASSEN OF AANPASSEN

**BORGEN VAN KWALITEIT
DOOR RESULTAATVERANTWOORDELIJKE
ONDERWIJSTEAMS**

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor aan
Tilburg University
op gezag van de rector magnificus,
prof. dr. E.H.L. Aarts,
in het openbaar te verdedigen
ten overstaan van een door het college voor promoties aangewezen commissie
in de aula van de universiteit
op woensdag 25 november 2015 om 14.15 uur

door

Wijnandus Hendricus Dickhoff
geboren op 22 februari 1949
te Rotterdam

PROMOTIECOMMISSIE:

Promotores:

prof. dr. mr. L. Witvliet

prof. dr. P.G.J. Post

Overige leden:

prof. dr. J.B. Rijsman

prof. dr. B.E. van Vucht Tijssen

dr. R. Stevens

dr. ing. R. Weijers

Copyright © 2015 Phasis bv

Eindredactie: Gerda Remmers

Vormgeving: Bianca Emanuel, Overveen

Ontwerp omslag: Dickhoff Design

Druk- en bindwerk: Ridderprint bv, Ridderkerk

Uitgever: Phasis bv, Haarlem

T: 023-5314307

E: admin@phasisbv.nl

W: <http://www.phasisbv.nl>

ISBN: 978-94-6299-200-9

© Phasis bv. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in welke vorm op of welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

VOORWOORD

Vanuit mijn studie Andragologie, Sociale Psychologie en Bestuurskunde ben ik altijd gefascineerd geweest door vraagstukken van sociale verandering. Een kernvraag in mijn professioneel bestaan is steeds geweest: 'Hoe komt sociale verandering tot stand, gericht op verbetering van situaties van individuen en sociale verbanden op micro-, meso- en macroniveau?' Vaak is sociale verandering voor mij verbonden met emancipatieprocessen.

In mijn studietijd heb ik geleerd dat er meerdere velden van 'agogische arbeid' zijn: begeleiding uit onwenselijke situaties ('exagogie'), in stand houden van wat op een zeker moment in de tijd als de normale standaard van dienstverlening wordt beschouwd ('agogie') en bewust verbeteren van bestaande situaties in de richting van wat men als ideaaltypisch beschouwt ('anagogie'). Na begonnen te zijn in exagogie (sociale hulpverlening) ben ik mij in toenemende mate gaan bezig houden met vraagstukken van agogie en anagogie. Kwaliteitszorg, als belangrijk onderdeel van mijn adviespraktijk, begeeft zich zowel op het terrein van de agogie als dat van de anagogie. Het gaat steeds over het bewaken van bestaande niveaus van dienstverlening en tegelijkertijd over de continue verbetering en vernieuwing daarvan. Veranderingsprocessen in optima forma.

Na de start van mijn carrière als onderzoeker bij een landelijke instelling voor vormings- en ontwikkelingswerk ben ik al snel terecht gekomen in de wereld van de beleidsadvisering en beleidsontwikkeling. Als adjunct-secretaris van een nationale adviescommissie op het terrein van permanente educatie en 'life long learning' raakte ik vertrouwd met het functioneren van het toenmalige maatschappelijke middenveld en haar interacties met de diverse overheidsniveaus. Het was voor mij een boeiende tijd, waarin ik mocht kennismaken met een breed palet aan instellingen voor publieke dienstverlening en enthousiast heb meegewerkt aan het opstellen van adviezen voor een infrastructuur voor levenslang leren ('van alfabetisering tot open universiteit').

Vanuit de beleidsontwikkeling volgde een logische stap naar beleidsimplementatie. Als directielid van een landelijk intermediair voor het uitvoeren van projectenbeleid op wat toen basiseducatie werd genoemd, werd ik geconfronteerd met weerbarstige vragen van samenwerking tussen instituties, die de door eenieder gewenste verandering en emancipatie soms danig in de weg konden staan.

Na een fase van omvangrijke beleidsontwikkeling en beleidsimplementatie achtte de overheid het begin jaren negentig noodzakelijk om aandacht te geven aan evaluatie van het gevoerde beleid. Als projectleider bij het ministerie van Onderwijs Cultuur & Wetenschap was ik betrokken bij de ontwikkeling van de afdeling Beleidsanalyse en projectleider bij genoemde afdeling. In die tijd kwamen vraagstukken van kwaliteit voor het eerst prominent in mijn loopbaan aan de orde.

Vanaf het begin van de 90'er jaren heb ik, aanvankelijk vanuit een gedeelde en later een eigen adviespraktijk, mijn focus verlegd naar de meso- en microsituaties van met name organisaties voor onderwijs, welzijn en arbeidsmarktregulering. Vanuit die positie heb de grote veranderingen in het organisatielandschap van de betrokken terreinen meegemaakt en mee mogen helpen vorm geven. Van die tijd dateert mijn betrokkenheid bij de totstandkoming en instandhouding van de grootschalige onderwijsorganisaties zoals we die nu kennen.

Na een periode van fusie en organisatievorming trad in mijn adviespraktijk een perspectiefverschuiving op naar kwaliteitszorg en vraagstukken van besturing. Een en ander viel samen met de opkomst van het kwaliteitsdenken. Als kennispartner van het INK ben ik vertrouwd geraakt met modellen voor kwaliteitszorg en besturing en sterk door dit gedachtengoed beïnvloed. In de loop van de jaren heb ik veel van de INK-organisatie en haar kennispartners geleerd.

Door genoemde ontwikkelingen is mijn fascinatie voor vraagstukken van verandering ook en met name geworden tot een belangstelling voor de vraag: hoe bereik je, c.q. stuur je op het bereiken van (optimale) kwaliteit in (grootschalige) organisaties voor publieke dienstverlening? Ik ben daarbij altijd weer getroffen door de enorme verscheidenheid aan oplossingen die worden gevonden voor ogenschijnlijk gelijke opgaven. Dit heeft bij mij geleid tot het besef dat het bestaansrecht van organisaties uiteraard gelegen is in waarden creatie, maar dat de wijze waarop dit wordt gedaan in iedere organisatie weer anders is en ook steeds weer aan verandering onderhevig zal zijn. In de literatuur is dat herkenbaar: organisaties worden in de loop van de tijd steeds weer anders voorgesteld. Dit heeft geleid tot heel verschillende opvattingen over organiseren en de daarop gebaseerde inrichtings- en veranderingsstrategieën. Een terugkerend thema is de vaststelling dat organisaties zich niet alleen rationeel en van buiten of van bovenaf laten aansturen. Organisaties gedragen zich ook als levende systemen, die vanuit een interne dynamiek hun eigen voortbestaan regelen (autopoïese). Naast aandacht voor efficiëntie en geloof in beheersmatigheid (managen, plannen, voortgang bewaken, logica van de werkprocessen, harde kaders van tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie) is er daarom ook aandacht nodig voor wat mensen in organisaties drijft en motiveert (Maslow, McGregor), hoe zij betrokken raken en betrokken blijven en hoe en waarom zij (zouden willen) veranderen. Het gaat dan over vraagstukken van zingeving, ergens bij willen horen en het beste uit jezelf halen.

Naast dat ik altijd weer geboeid ben door de uitvoeringspraktijk heb ik ook steeds de behoefte gevoeld om grotere verbanden te zien en op zoek te gaan naar overstijgende patronen en principes. Ik ben daarom dankbaar voor de gelegenheid die mij is geboden om door middel van promotieonderzoek mijn kennis en ervaring te verdiepen en in een ruimer perspectief te plaatsen. Aan de hand van literatuurverkenning, gesprekken met bestuurders, directies, stafleden en docenten alsmede veldonderzoek heb ik mijn kennis over het terrein van de kwaliteitszorg geordend en gesystematiseerd. Ik heb dat willen teruggeven door de uitwerking ervan naar een praktische aanpak van kwaliteitsborging voor onderwijsteams die daar hun voordeel mee willen doen. De zoekrichting daarbij is steeds geweest het ontwikkelen van een handelingstheorie voor 'goed' governance, 'goed' bestuur en 'goede' uitvoering.

Als onderzoeker verkeert men in de rol van een derde partij, die afstand neemt van bestaande werkwijzen en de meta-vraag mag stellen naar de zinvolheid daarvan. Dit laat onverlet mijn waardering voor de bestaande praktijk en de wijze waarop bestuurders en professionals in hun dagelijks handelen steeds opnieuw kwaliteit produceren en reproduceren. Het onderwerp van dit proefschrift is dan ook niet zozeer, dat het allemaal heel anders moet. Het gaat meer om vragen van incrementele aard. Hoe krijgt kwaliteit stap voor stap gestalte? Hoe blijft deze op peil? Hoe kan het steeds beter? De balans tussen kaderstelling en ruimte is daarin de constante, die de meerstemmigheid bepaalt. Net als bij het contrapunt in de muziek hangt het van betrokkenen af hoe de samenklank van de consonanten wordt ervaren. Het gaat om het vinden van een balans, die voor betrokkenen klopt. Uitwisseling met anderen bepaalt wat tot de canon van de bestuurlijke praktijk zal gaan behoren en wat als waardevolle handelingstheorie en 'best practises' tot het uitvoeringsrepertoire zal worden toegelaten.

DANKWOORD

Dit proefschrift is de uitkomst van een ontdekkingsreis, een zoektocht naar verbanden en hoe je daar (op meerdere manieren?) tegen aan kunt kijken. Het resultaat was er niet gekomen zonder de bijdragen van vele anderen. Mijn dank en waardering daarvoor zijn groot. Zonder uitputtend te kunnen en willen zijn, wil ik graag een aantal mensen persoonlijk bedanken.

In de eerste plaats gaan mijn dank en waardering uit naar het College van Bestuur, de bestuursdienst en de teammanagers en teams van Noorderpoort, die met mij hebben willen werken. Ik dank de leden van het College van Bestuur dat zij mij de gelegenheid hebben geboden om de aanpak van 'Kwaliteit maak je zelf' uit te proberen. Het getuigt van het vertrouwen van Rob Schuur en Wim van de Pol in 'hun' organisatie dat zij meerdere wegen hebben willen (laten) verkennen hoe het strategisch doel van resultaatverantwoordelijke teams kan worden gerealiseerd. Mijn erkentelijkheid gaat ook uit naar de bestuursdienst. Ik heb het als heel bijzonder ervaren daar een team van leidinggevend en medewerkers te ontmoeten, dat vanuit een grote gedrevenheid en de wens om tot overeenstemming en samenwerking te komen de kwaliteitsvraag op de agenda heeft gezet en actief heeft willen experimenteren met nieuwe vormen van kwaliteitssturing. Ik wil met name noemen Albert Vlaardingerbroek voor zijn niet aflatende belangstelling voor het sturingsvraagstuk, Hanny Batenburg, die als een van de eersten de kwaliteitszorg binnen het Noorderpoort van de grond heeft gebracht, haar opvolgster Ellie Roelfsema, die mij tijdens mijn zoektocht met de teams op de achtergrond onmisbare steun en begeleiding heeft geboden, Marijke Bloom voor haar warme belangstelling voor het onderwerp en de vele gesprekken die wij daarover hebben gevoerd, Marinus van de Riet voor de nuchterheid waarmee hij tegenwicht tegen mijn soms wat al te grote bevlogenheid wist te bieden en Henny Wiltjer voor haar betrokkenheid bij en oog voor de noodzakelijke soft controls als het gewicht van planning & control soms wat al te zwaar dreigde uit te pakken.

Mijn dank gaat ook uit naar de teammanagers Erik Hollander, Johanna Vermeulen/Jacqueline van Swaay en Marcel Leegte/Cymara Hulshof voor hun betrokkenheid bij het onderwerp en hun actieve bijdrage aan het zoeken naar voor hun teams passende oplossingen. De vele gesprekken die ik met hen heb gehad en het zorgvuldig overleg heb ik als heel verrijkend en stimulerend ervaren. Bijzonder vond ik dat zij hun teams echt aan zet wilden zien en daarvoor zelf een stapje terug wilden doen. Ook de OKI medewerkers Linda Numan en Heidi Jonker ben ik erkentelijk voor hun medewerking en meedenken. Zij waren steeds bereid de noodzakelijke steun aan de teams te bieden en zeer betrokken bij het onderwerp. Last but not least wil ik de docenten van de teams bedanken. Zij hebben het pad der moeite willen betreden om hun werkwijzen transparant te maken en aan derden te verantwoorden hoe zij de door de organisatie gestelde kaders toepassen en aanpassen.

Noorderpoort was bereid om als 'casus' te dienen voor het empirisch onderzoek. Ik had de aanpak en het stappenplan echter niet kunnen ontwikkelen als ik in de afgelopen jaren niet in vele onderwijsorganisaties mijn denkbeelden had kunnen vormen. Van deze organisaties wil ik graag specifiek noemen ROC Friese Poort, ROC West-Brabant, MBO Utrecht, ROC Leiden, Nova College, ID College, Aventus, Wellantcollege, Graafschap College,

ROC Nijmegen, ROC Mondriaan, Hoornbeeck College en GPO-WN. Een speciaal woord van dank wil ik richten aan Annet Bek van ROC Friese Poort, die vanuit haar niet aflatende gedrevenheid voor kwaliteit heeft bemiddeld om de aanpak ook bij enkele teams van ROC Friese Poort uit te proberen en Lisanne de Wit als mijn vaste sparring partner en steun en toeverlaat bij ROC West-Brabant.

Een bijzonder woord van dank gaat ook uit naar Leo Witvliet en Arie de Ruijter, die als mijn promotoren zijn opgetreden. Als Leo mij in de zomer van 2011 niet had uitgedaagd om mijn opvattingen en denkbeelden expliciet te maken en de plausibiliteit ervan wetenschappelijk te toetsen, was dit proefschrift nooit verschenen. Leo verstond als geen ander de kunst om mijn zorgvuldig opgebouwde orde te verstoren. Gelukkig ging dat altijd gepaard met veel bemoediging, waardoor ik het vertrouwen in de goede afloop nooit verloor. Zowel Leo als Arie boden vanaf het eerste moment van onze kennismaking hulp en ondersteuning bij de verheldering van de probleemstelling en de afbakening van het onderwerp. Hun brede kennis en ervaring hebben mij geholpen mijn weg te vinden in de relevante theorie. Het enthousiasme en de opbouwende benadering waarmee beide begeleiders mij hebben ondersteund heb ik als zeer stimulerend ervaren.

Een woord van waardering is hier ook op zijn plaats voor Christel Hilckmann. Zij heeft door de jaren heen als mijn rechterhand en toeverlaat op kantoor alle noodzakelijke administratieve en logistieke ondersteuning geboden.

Mijn dank gaat ook uit naar Gerda Remmers, die de eindredactie heeft verzorgd en Bianca Emanuel voor de vormgeving van het proefschrift en begeleiding bij het drukwerk. Hun tips en suggesties waren meer dan welkom.

Tot slot mijn thuishaven. Het schrijven van een proefschrift naast (en als onderdeel van) een drukke beroepspraktijk leidt onvermijdelijk tot inbreuk op de privé sfeer. Ik dank Onno en Veerle, voor hun geduld en de humor, waarmee zij mij van tijd tot tijd een spiegel konden voorhouden. Ik dank bovenal Ingeborg voor haar onvoorwaardelijke steun, vertrouwen en inhoudelijke betrokkenheid. Een beter thuisfront had ik mij niet kunnen wensen.

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	15
1.1	Achtergrond vraagstelling	16
1.2	Aanleiding voor het onderzoek	20
1.3	Positionering audit	22
1.4	Vraagstelling onderzoek	25
1.5	Setting van het onderzoek	27
1.6	Opbrengst van het onderzoek	28
1.7	Leeswijzer	29
HOOFDSTUK 2	CONTEXTANALYSE	33
2.1	Veranderingen op de overgang naar de 21e eeuw	34
2.1.1	Trends SCP	34
2.1.2	Van bureaucratisch naar dynamisch organiseren	35
2.2	Instellingen voor publieke dienstverlening	40
2.2.1	Ontstaan publieke dienstverlening	40
2.2.2	Instellingen voor publieke dienstverlening	41
2.2.3	Context waarbinnen instellingen voor publieke dienstverlening opereren	43
2.2.4	Dynamische verhoudingen	44
2.3	New Public Management	46
2.3.1	Kenmerken New Public Management	46
2.3.2	Nadelen New Public Management	47
2.3.3	Noodzaak tot aanpassing	49
2.4	New Public Governance	51
2.5	Over de aard van professionele organisaties	52
2.6	Onderwijsorganisaties	53
2.7	Conceptueel kader	55
2.7.1	Sociaal constructivisme	55
2.7.2	Omgaan met complexe problemen	57
2.7.3	Beelden van organisaties	58
2.8	Organiseren op de overgang naar de 21e eeuw	60
2.8.1	Inrichting organisatie	60
2.8.2	Ontwikkelingen in leiderschap	63
2.8.3	Evenwichtige strategiebepaling in een turbulente omgeving	67
2.8.4	Inrichting van de werkprocessen	69
2.8.5	Teamontwikkeling	71
2.8.6	Hoog presterende teams	75
2.8.7	Over de verhouding tussen 'hard control' en 'soft control' in onderwijsorganisaties	77
2.8.8	Meertaligheid in onderwijsorganisaties	79
2.9	Conclusies contextanalyse	81
2.9.1	Veranderingen in de context	81
2.9.2	Visie op besturen en organiseren	83
2.9.3	Kwaliteit dialoog	85
2.9.4	Plaatsbepaling audit	88

HOOFDSTUK 3	METHODOLOGISCH KADER	93
HOOFDSTUK 4	DE CASUS	99
4.1	Beschrijving organisatie	100
4.2	Aanleiding en voorgeschiedenis onderzoek	102
4.3	Stappen in het proces	104
4.3.1	Voorjaar 2012	104
4.3.2	Najaar 2012	105
4.3.3	Voorjaar 2013	106
4.3.4	Najaar 2013	109
HOOFDSTUK 5	DE PILOT-TEAMS	113
5.1	Begeleidingsaanbod aan de teams	114
5.2	Kennismaking met de teams	118
5.3	Het begeleidingstraject	122
5.3.1	Kennismakingsbijeenkomsten met de teams	122
5.3.2	Werkbijeenkomsten eerste half jaar	124
5.3.3	Eerste tussentijdse evaluatie: februari 2014	128
5.3.4	Werkzaamheden februari - juni 2014	130
5.3.5	Tweede tussenevaluatie: voor de zomervakantie 2014	135
5.3.6	Afsluiting begeleidingstraject najaar 2014	138
5.3.6.1	Belangrijkste bevindingen besprekingen teams	140
5.3.6.2	Schriftelijke enquête	143
5.3.6.3	Uitkomsten audits	147
5.3.6.4	Onderzoek Rijksuniversiteit Groningen	150
5.4	Conclusies veldonderzoek	153
SLOTBESCHOUWING		157
	Mogelijkheden voor vervolgonderzoek	161
SAMENVATTING		163
ENGLISH SUMMARY		173
BIJLAGEN		181
	Bijlage 1 - Methodiek resultaatverantwoordelijk werken onderwijsteams	182
	Bijlage 2 - Visie op (borgen van) kwaliteit	183
	Bijlage 3 - Stappenplan implementatie resultaatverantwoordelijk team	184
	Bijlage 4 - Instrumenten en hulpmiddelen	186
	Bijlage 5 - Taakverdeling actoren bij resultaatverantwoordelijke teams	187
	Bijlage 6 - Resultaatverantwoordelijkheid versus zelfsturing	190
GERAADPLEEGDE LITERATUUR		191

INLEIDING

*Jouw werkelijkheid lijkt helemaal niet op die van mij.
Als je wilt weten hoe mijn werkelijkheid eruit ziet,
begin dan met het stellen van vragen.*

*Try to see it my way,
While you see it your way
We can work it out.
We can work it out...*

The Beatles, 1965



1.1 ACHTERGROND VRAAGSTELLING

Wierdsma en Swieringa (2011) signaleren dat aan het begin van de 21^e eeuw vrijwel alle grote klassieke bureaucratieën, in welke sector dan ook - maakindustrie, energie, vervoer, bankwezen, verzekeraars, agro-industrie, maar ook not for profit sectoren zoals overheid, gezondheidszorg, politie, justitie en het onderwijs - bezig zijn met het invoeren van nieuwe organisatievormen. Hierbij gebruikt men begrippen als: versterking van klant- en marktgerichtheid, vraaggestuurd werken, delegatie van taken en verantwoordelijkheden, resultaatverantwoordelijkheid, horizontaal organiseren, procesgericht werken, etc. Zij zien een aantal vaste elementen in de veranderacties:

- opsplitsing van grote, aanbodgestuurde organisaties in kleinere, vraaggestuurde onderdelen, afgestemd op eigen klantgroepen en relevante omgeving;
- een grotere mate van autonomie voor deze onderdelen en meer beslissingsruimte voor medewerkers lager in de organisatie: integraal management en ondernemerschap;
- daaraan gekoppeld: een transformatie van sturende naar ondersteunende staven;
- bewegen van functioneel hiërarchische relaties naar meer horizontale klant-leveranciersrelaties;
- beoordelen en verantwoording vragen van medewerkers en afdelingen op hun bijdrage aan, c.q. toegevoegde waarde voor hun omgeving;
- in verticale hiërarchische relaties het accent leggen op het creëren van condities, coachen en rekenschap vragen in plaats van sturen op regels en conformiteit;
- een heroriëntatie op de relaties tussen ondernemingen in een bedrijfskolom door het aangaan van allianties of andere samenwerkingsrelaties, gebaseerd op het idee van partnerschap en ketensamenwerking.

In het onderwijs is het bovenstaande herkenbaar. Een kernopgave van onderwijsorganisaties wordt steeds meer: grootschalig structureren combineren met kleinschalig opereren. (Grootschalige) onderwijsorganisaties worden daartoe heringericht naar relatief zelfstandige kleinere eenheden, met gedelegeerde verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waarin de menselijke maat herkenbaar is. Het primair proces wordt in handen gelegd van teams van medewerkers, die gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor hun dienstverlening naar eigen groepen klanten. Van deze eenheden wordt - binnen gestelde kaders - ondernemingszin gevraagd en eigen verantwoordelijkheid voor proces en resultaat.¹

1 Resultaatverantwoordelijkheid wordt in het kader van dit onderzoek in navolging van Wierdsma & Swieringa als volgt gedefinieerd. Resultaatverantwoordelijke eenheden zijn - binnen gestelde kaders - verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van de eigen werkprocessen en de daarmee behaalde resultaten. Zij stemmen hun beleid daartoe af op de wensen en behoeften van hun belanghebbenden en relevante omgeving. Hierdoor ontstaat een grotere mate van autonomie en meer beslissingsruimte voor medewerkers en worden elementen van integraal management en ondernemerschap geïntroduceerd. Dit gaat echter niet zo ver dat van zelfsturing kan worden gesproken. De kaders van de organisatie zijn en blijven richtinggevend en bepalend voor het identificeren en ontwerpen van de processen. De organisatie zal ook de uitvoering en het doorlichten en voortdurend verbeteren van de processen bewaken.

Een resultaatverantwoordelijk onderwijsteam bestaat uit een groep docenten met verschillende vakinhoudelijke achtergronden en expertises. Men is gezamenlijk verantwoordelijk voor het aanbieden van opleidingen aan studenten die zich daarvoor hebben ingeschreven. De verantwoordelijkheid voor proces en resultaat krijgt gestalte op basis van een taakstelling en doelen die door de organisatie vooraf zijn bepaald en met het team zijn overeengekomen.

De ondersteunende processen worden op vergelijkbare wijze ingericht. Hier worden diensten en stafafdelingen gevormd die, waar mogelijk, in onderlinge afstemming interne klanten bedienen. Streven is ook hier een grote mate van verantwoordelijkheid voor proces en resultaat en een ondernemende houding om het primair proces zo adequaat mogelijk te ondersteunen.

BEWUSTE INTERVENTIE

De hierboven genoemde herstructurering/kanteling vertrekt vanuit de veronderstelling dat teams van professionals (verantwoordelijk voor de uitvoering van primaire en secundaire processen) bereid en in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van hun dienstverlening en de daarmee behaalde resultaten. Toch moet - blijkend uit de praktijk, zie hieronder - worden geconstateerd dat dit niet vanzelfsprekend is. Teams van professionals komen er vaak niet of te weinig toe om systematisch en aantoonbaar aandacht aan te besteden aan de borging van de eigen kwaliteit. De beoogde resultaatverantwoordelijkheid komt daardoor niet of onvoldoende overtuigend van de grond. Er is blijkbaar bewuste en gerichte inspanning nodig om kwaliteitsborging² en resultaatverantwoordelijkheid als onlosmakelijk met elkaar verbonden begrippen op teamniveau tot leven te brengen.³

INSPECTIE

Dat kwaliteitsborging en resultaatverantwoordelijkheid onvoldoende van de grond komen, wordt onder meer geconstateerd in rapporten van de Inspectie van het Onderwijs. Het Onderwijsverslag 2011/2012 ('De staat van het onderwijs') stelt vast dat bij 70% van de onderwijsinstellingen de kwaliteitsborging onvoldoende is. Bij de grote groep scholen met een gemiddelde onderwijskwaliteit stelt de inspectie vrijwel altijd meerdere, ook kritische, tekortkomingen vast. Het spreekt voor scholen en opleidingen niet voor zich dat alle kwaliteitsindicatoren, waaronder kritische als het behalen van de gewenste resultaten, als voldoende worden beoordeeld. In het bekostigde mbo is slechts bij 10% van de onderzochte opleidingen geen enkele tekortkoming vastgesteld.

-
- 2 Kwaliteitsborging wordt in het kader van dit onderzoek als volgt gedefinieerd. Borgen van kwaliteit betekent het nemen van zodanige maatregelen dat de kwaliteit van de werkprocessen en de daarmee te behalen resultaten voortdurend en systematisch worden bewaakt, waar nodig gecorrigeerd en waar mogelijk steeds verder verbeterd. Kwaliteitsborging van de eigen werkprocessen is een van de taken van een resultaatverantwoordelijk team, waarbij stafdiensten ondersteunend kunnen zijn. Kwaliteitsborging als kernproces van een resultaatverantwoordelijk team onderscheidt zich van de uitvoerende werkprocessen door het metakarakter van deze activiteit. Kwaliteitsborging stelt door de feedbackloop tussen resultaat en proces organisaties en uitvoerende eenheden in staat te leren en zich aan te passen aan steeds veranderende omstandigheden in hun relevante omgeving.
 - 3 Zoals uit de definities blijkt, zijn kwaliteitsborging en resultaatverantwoordelijkheid niet hetzelfde. De begrippen zijn onlosmakelijk verbonden, omdat de een (kwaliteitsborging) voorwaardelijk is voor en tegelijkertijd bewijs is van de ander (resultaatverantwoordelijkheid).

DOORONTWIKKELING

Uit de ‘Tussenmeting Evaluatie Doelbereiking Toezichtkader BVE’ van het Kenniscentrum Beroepsonderwijs en Arbeidsmarkt (oktober 2013) die in opdracht van de inspectie is uitgevoerd, blijkt dat er in 2012 sprake is van een doorontwikkeling van de kwaliteitsborging. De meeste instellingen geven aan dat in 2012 de Plan-Do-Check-Act-cyclus, afgekort PDCA, op papier compleet is. Er zijn verbeteringen mogelijk, maar daarbij gaat het vooral om fijn slijpen, het kwaliteitssysteem als zodanig ‘staat’. De werking in de praktijk, met name op teamniveau, is echter volgens veel instellingen nog voor verbetering vatbaar. Hierbij zijn er verschillen tussen scholen, maar ook tussen teams binnen eenzelfde school. Met name het systematisch evalueren en op grond daarvan gericht verbeteren is voor veel teams lastig. Lang niet alle docenten hebben hier affiniteit mee.

Instellingen streven ernaar dat kwaliteitszorg ‘tussen de oren’ van teams en docenten komt, maar dat gaat niet vanzelf. Aangegeven wordt dat kwaliteitsbewustzijn nog meer een kwestie is van cultuur dan van instrumenten, waarbij de rol van de teamleider of opleidingsmanager cruciaal wordt geacht.

De instellingen realiseren zich volgens genoemde evaluatie dat het bevorderen van een gedragen kwaliteitscultuur met name in de teams wel eens de moeilijkste stap bij de implementatie van kwaliteitszorgsystemen zou kunnen zijn.

Volgens de Tussenmeting had de doorontwikkeling van de kwaliteitsborging in 2012 vooral betrekking op:

- A** het rondmaken van de PDCA-cyclus, met name op teamniveau, en de aansluiting van het teamniveau op het strategische niveau;
- B** het ‘slanker’ maken van het kwaliteitszorgsysteem ten behoeve van:
 - doelmatigheid (kritische reflectie op de toegevoegde waarde van elementen in het kwaliteitszorgsysteem);
 - effectiviteit (gericht inzetten van instrumenten);
 - draagvlak (bijvoorbeeld: door vermindering van de belasting voor teams);
- C** het centraler stellen van het primair proces in de kwaliteitszorg (lesobservaties, studentbeoordeling van lessen en leermiddelen, e.d.);
- D** professionalisering, met name op het niveau van de teamleiders/opleidingsmanagers.

EIGEN PRAKTIJKERVARING

Mijn eigen ervaring gedurende een reeks van jaren als auditor en voorzitter van audit-commissies op scholen door het gehele land bevestigen de bevindingen van de inspectie en de conclusie uit genoemde Tussenmeting: een gedragen kwaliteitscultuur op het niveau van de onderwijsteams is te weinig zichtbaar. Keer op keer constateren onze auditrapporten dat kwaliteitsborging formeel als onvoldoende moet worden beoordeeld, omdat teams van docenten er niet in slagen de kwaliteit van hun werk systematisch te borgen en/of te beheersen en daarmee aantoonbaar te maken. Teams zien te weinig de noodzaak in van en/of komen te weinig toe aan systematische reflectie en maken daar bijgevolg te weinig tijd voor vrij. Kwaliteitsborging staat niet als zodanig op de agenda. Het ontbreekt voorts aan efficiënte en effectieve werkwijzen voor een gerichte uitvoering: hoe pak je systematisch

werken aan kwaliteit nu aan? Kwaliteitsborging wordt veelal als een eis van bovenaf ervaren, waar men zelf weinig affiniteit mee heeft.

Dit betekent voor mij echter niet dat teams van professionals te weinig gemotiveerd zijn om kwalitatief hoogwaardig onderwijs te verzorgen. Integendeel. De motivatie om kwaliteit te leveren is in het algemeen groot en er wordt op veel plaatsen wel degelijk (hoge) kwaliteit geleverd. Ik constateer daarentegen wel, dat er meer bewuste inspanning kan worden geleverd om kwaliteit te borgen en zichtbaar te maken. Dit vraagt van onderwijsteams de bereidheid om het onderwerp regelmatig op de agenda te zetten, zich regelmatig af te vragen waar men staat, steeds weer mogelijke verbeteringen op te sporen en daarover onderling en aan derden verantwoording af te leggen (concretisering van resultaatverantwoordelijkheid). Werken aan kwaliteit vergt gerichte inspanningen van onderwijsteams op basis van een heldere visie waar het heen moet en een helder zicht op de relevante stappen om daartoe te komen. Men moet er vervolgens ook met elkaar voor willen gaan. Praktische instrumenten en hulpmiddelen kunnen dit proces ondersteunen.

Het hierna te presenteren onderzoek wijst uit dat kwaliteitszorg, om te kunnen landen, een gedelegeerde verantwoordelijkheid moet zijn en een praktisch uitvoerbare vorm moet krijgen. De aandacht van docenten zal immers altijd in de eerste plaats uitgaan (en moet ook uitgaan!) naar het primair proces. Kwaliteitszorg moet daaraan ondersteunend zijn en de zorg voor het primair proces niet in de weg staan. Er is daarom winst te behalen met een heldere visie op de plaats van kwaliteitszorg in het arsenaal van mogelijke organisatorische en bestuurlijke interventies en een praktische en slimme kwaliteitszorgsystematiek op het niveau van de uitvoerende teams, waarmee zij hun kwaliteitsborging zelf concreet vorm kunnen geven.

1.2 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

De aanleiding voor dit onderzoek is terug te voeren op mijn ervaringen met audits in het onderwijs. Al een reeks van jaren wordt het adviesbureau waarbij ik werkzaam ben met regelmaat gevraagd om voorzitters of auditoren te leveren voor deelname aan kwaliteitsaudits, met name in het onderwijs. Ik lever mijn aandeel hierin altijd met plezier, omdat ik meen daarmee een bijdrage te kunnen leveren aan de verbetering van het functioneren van organisaties en/of organieke eenheden binnen die organisaties. Het beoogde doel is steeds de toegevoegde waarde van organisaties of organisatieonderdelen voor hun omgeving te versterken.

De uitvoering van de audits gebeurt altijd in opdracht van en in nauw overleg met opdrachtgevers. In de loop van de jaren heb ik mogen samenwerken met vele leden van colleges van bestuur, directeuren, staffunctionarissen, teammanagers, docenten, instructeurs en onderwijsondersteunend personeel. Vrijwel zonder uitzondering was en is er bij opdrachtgevers en auditoren sprake van een gemeenschappelijke motivatie om de audits zo goed mogelijk te doen verlopen. Daarnaast echter - en misschien nog wel belangrijker - is er een gemeenschappelijke inspiratie om te zoeken hoe de audits zo goed mogelijk kunnen bijdragen aan de kwaliteits- en organisatieontwikkeling van de organisaties als geheel en de onderzochte eenheden in het bijzonder.

Vragen naar kwaliteits- en organisatieontwikkeling keren versterkt terug als er sprake is van een opeenvolgende reeks van audits, bijvoorbeeld eenmaal per jaar, bij eenzelfde organisatie. Bij een aantal onderwijsorganisaties was en ben ik daar als externe partij medeverantwoordelijk voor. Na afloop van een ronde vindt er altijd een rapportage plaats naar de opdrachtgever, waarin enerzijds de uitvoering als zodanig wordt geëvalueerd, maar anderzijds wordt gekeken of en op welke wijze de audits hebben bijgedragen aan de verdere kwaliteitsontwikkeling en wat daarin de volgende stap zou kunnen zijn. De richting van de beoogde kwaliteitsontwikkeling kan daarbij worden omschreven als het nemen van verantwoordelijkheid voor kwaliteit, van binnenuit, op alle niveaus door alle medewerkers op hun eigen verantwoordelijkheidsgebied, zodanig dat een ondergrens van kwaliteit is geborgd en de kwaliteit waar mogelijk op een steeds hoger plan wordt gebracht.

Met name deze reviews leidden tot vragen die de aanzet vormden tot dit proefschrift.

Het gaat om vragen als:

- Dragen audits er eigenlijk wel toe bij dat de kwaliteit van organisaties vooruitgaat?
- Is het inzetten van audits een efficiënte en effectieve interventie?
- Is de wijze waarop de audits worden ingezet voor verbetering vatbaar?

Het stellen van dergelijke kritische vragen betekent voor mij niet dat het fenomeen audit maar beter kan worden afgeschaft. Het komt voort uit de wens/noodzaak om kwaliteitszorg ook op de inzet van dit instrument toe te passen. Het gaat er met andere woorden om de audit (steeds weer) zo goed mogelijk te kunnen positioneren in het licht van het te bereiken

doel (stimuleren tot kwaliteitsontwikkeling) en ‘eruit te halen wat er in zit’. Het betekent voor mij wel dat kritisch kan en moet worden nagedacht over de plaats van de audit in een groter arsenaal aan interventies, gericht op sturing en kwaliteitsborging, zodanig dat het systematisch borgen en continu verbeteren van de eigen kwaliteit wordt gestimuleerd. Deze studie probeert daaraan een bijdrage te leveren.

In de volgende paragraaf wordt nader toegelicht waarom de reviews tot genoemde kritische vragen hebben geleid.

1.3 POSITIONERING AUDIT

Toen het fenomeen audit zijn intrede deed in het onderwijs⁴, leefde zowel in de kring van managers/opdrachtgevers als bij auditoren vrij algemeen de verwachting dat de audit direct zou leiden tot kwaliteitsverbetering, omdat de door deskundige en objectieve buitenstaanders gesignaleerde verbeterpunten vanzelfsprekend zouden worden opgepakt door auditee (hiermee wordt bedoeld de organisatie of het organisatieonderdeel, waar de audit is uitgevoerd).

Deze verwachting bleek in de praktijk al snel niet reëel. Als er niet bewust op werd gestuurd, liepen auditrapporten het niet geringe risico geruisloos in een lade te verdwijnen, terwijl betrokkenen overgingen tot de orde van de dag. De lering die de auteur van dit onderzoek daaruit heeft getrokken is dat organisaties niet alleen maar rationeel en/of zo maar zonder meer op (hiërarchische) prikkels van buitenaf reageren. Er zijn blijkbaar ook andere elementen in het spel die bepalen wat er gebeurt. Bij het inzetten van de audit moet hier rekening mee worden gehouden om te voorkomen dat alle inspanning voor niets wordt geleverd.

Dit proefschrift gaat uit van de veronderstelling dat de audit, zoals deze thans in het onderwijs veelal wordt uitgevoerd, te eenzijdig de kant van de noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde van de accountability (verantwoordingsplicht) kiest. Er wordt veel nadruk gelegd op de dimensie van planning & control en de noodzaak van verantwoording. Daarmee is de audit vooral een interventie van boven- en van buitenaf. Het is de (in de praktijk gegroeide) overtuiging van de auteur dat meer van hetzelfde (meer control, meer 'controlerend' auditen) niet zal helpen om de kwaliteit van het onderwijs (of welke andere vorm van publieke en commerciële dienstverlening dan ook) verder te brengen. Accountability behoeft aanvulling met interventies gericht op het adaptief vermogen van uitvoerende eenheden en vergroting van hun lerend vermogen. Hiervoor moet een ander arsenaal aan interventies worden aangeboord. Deze interventies bieden een aanvulling op de noodzaak van accountability en vormen daar in zekere zin een voorwaarde voor. Voorbeelden van thema's die daarbij aan de orde komen zijn leiderschap, strategievorming, procesmanagement, teamontwikkeling, e.d. Het zijn interventies die de 'menskant' dan wel de cultuur van de organisatie aanspreken, waarbij bewust gekeken wordt naar voor het adequaat functioneren van organisaties belangrijke onderwerpen als motivatie, houding, samenwerking, kunnen omgaan met onzekerheid, flexibiliteit, e.d.

Het veldonderzoek dat in het kader van dit proefschrift is uitgevoerd, was erop gericht om bedoelde interventies op het spoor te komen. In het kader van deze inleiding kan de zoekrichting, die als een soort van kompas de speurtocht voor verdwalen heeft behoed, als volgt worden verwoord. Het versterken van de adaptieve en lerende vermogens van organisaties

4 Het was de tijd van de vorming van de grootschalige onderwijsorganisaties zoals we die nu kennen, waarin kwaliteitszorg als managementdiscipline werd geïntroduceerd en een groot aantal nieuwe managers en kwaliteitsmedewerkers daar enthousiast mee aan de slag gingen.

begint bij het delegeren van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden om de eenvoudige reden dat leren niet van buitenaf kan worden opgelegd. Van buitenaf kunnen weliswaar zo gunstig mogelijke condities voor leren worden geschapen, maar leren en aanpassen moeten mensen uiteindelijk zelf doen. Er zal daarom in aanvulling op de benadering van planning & control en accountability een beroep op de adaptieve en lerende vermogens van medewerkers moeten worden gedaan om de uitdagingen waarvoor men zich ziet gesteld op te pakken en de eigen kwaliteit op een hoger plan te brengen. Daarvoor is het nodig dat leidinggevendenden als onderdeel van hun leiderschapsstijl investeren in vertrouwen en bereid zijn risico's te nemen. Om deze risico's te minimaliseren zijn vooraf overeengekomen kaders (strategie) en een dialoog over de meest gepaste uitvoering van deze kaders nodig ('strategy deployment', procesmanagement), inclusief het gesprek over randvoorwaarden en middelen. Uitvoerende teams van hun kant zullen moeten investeren in de persoonlijke- en teamcompetenties die nodig zijn voor het kwalitatief hoogwaardig uitvoeren en voortdurend verbeteren van de aan hen toebedeelde taken.

Zoals uit de literatuurverkenning hierna blijkt, is het beroep op adaptief en lerend vermogen meer nodig dan voorheen, omdat de maatschappij als gevolg van allerlei ontwikkelingen complexer is geworden. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving is daardoor sterk op de proef gesteld. Er zullen nieuwe wegen moeten worden verkend om met de toegenomen complexiteit om te kunnen gaan.

Op grond van het bovenstaande kan de stelling worden verdedigd dat de sterkte van de audit als gerichte interventie van buitenaf, hoe zorgvuldig ook uitgevoerd, tevens zijn beperking vormt. Dit kan als volgt (bewust gechargeerd) worden toegelicht. Naarmate de audit meer een op zichzelf staande, van buiten en van bovenaf uitgevoerde interventie is, neemt de kans op het tegengestelde effect van wat wordt beoogd toe. De audit wordt een bestuurlijke gewoonte die bij alle partijen tot een zekere gewenning leidt en op voorhand bij auditee de prikkel weghaalt om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen kwaliteit. Men wacht het oordeel van de audit af en gaat vervolgens - al dan niet 'meestribbelend' - door op de eigen ingeslagen weg. De audit is dan geritualiseerd en ongevaarlijk gemaakt. Het lerend vermogen is te weinig aangesproken.

De geschetste ervaringen met de uitvoering van audits hebben mij ertoe gebracht op zoek te gaan naar een bewuster positionering van dit instrument. Hoe kan de audit worden ingekaderd in een groter geheel aan bestuurlijke interventies, zodanig dat deze een zinvolle prikkel voor auditee vormt om met de eigen kwaliteit aan de slag te gaan? Hoe kan de audit een bijdrage leveren aan kwaliteits- en organisatieontwikkeling en daarmee aan de implementatie van de strategie van de organisatie die bewust en gewild van binnenuit tot stand komen?

Bij het versturen van onze vele ongetwijfeld deskundige en doorwrochte auditrapporten moest ik de afgelopen jaren vaak denken aan de uitspraak van onze dochter Veerle eertijds, nadat ze voor het eerst serieus had geholpen bij het klaarmaken van een maaltijd.

‘Op de een of andere manier gaat het eten er toch een stuk beter in, als je het zelf hebt klaargemaakt.’

En zo is het maar net.

Bovenstaand citaat zou het motto van dit proefschrift kunnen zijn. Het brengt tot uitdrukking dat de bestuurlijke en organisatorische context waarin kwaliteits- en organisatieontwikkeling, en daarbinnen het fenomeen audit, vorm krijgen blijkbaar van groot belang is voor de opbrengsten van de gekozen bestuurlijke interventies.

Met een metafoor afkomstig uit het onderwijs zou men kunnen zeggen: de audit is het examen. Men gaat pas op examen als men eerder formatief, in het onderwijsproces, een leerproces heeft doorgemaakt en heeft bewezen dat men de stof in voldoende mate beheerst. De audit vormt evenals het examen een bevestiging van reeds eerder verworven competenties⁵ en moet prikkels bevatten om zich weer verder te willen ontwikkelen, en de kwaliteit op een steeds hoger plan te brengen.

5 De audit mag natuurlijk ook best als ontwikkelingsgerichte toets worden ingezet, mits deze uiteindelijk maar wordt gevolgd door een summatieve audit als examen.

1.4 VRAAGSTELLING ONDERZOEK

Zoals in de vorige twee paragrafen is aangegeven vormden mijn ervaringen met de uitvoering van audits de aanleiding om bewuster te gaan nadenken over de inrichting en sturing van (grootschalige) onderwijsorganisaties, als belangrijke categorie van instellingen voor publieke dienstverlening, gericht op bevordering van kwaliteit. Dit heeft mij ertoe gebracht om enerzijds literatuuronderzoek te verrichten (contextanalyse) met als doel om bredere verbanden te verkennen, waarbinnen het nemen van verantwoordelijkheid voor kwaliteitsborging door decentrale eenheden mogelijk wordt geacht, en anderzijds empirisch onderzoek te doen (case study) met als doel toespitsing op praktische vormgeving in een concrete case situatie.

Voorop dient te worden gesteld dat bij de aanpak van dit onderzoek geen deductieve werkwijze is gevolgd: eerst bestuderen van theorie, dan afleiden van hypothesen en die vervolgens testen in de praktijk. De werkwijze was veeleer inductief: vanuit een in de praktijk van de onderzoeker gesignaleerd probleem is in de vorm van een case study geprobeerd relevante variabelen voor het te onderzoeken verschijnsel op het spoor te komen en deze om te zetten naar een mogelijke aanpak en werkende oplossingen. Door middel van trial and error zijn aldus werkende weg oplossingen uitgeprobeerd en waar nodig bijgesteld. Simultaan daarmee is een literatuurverkenning verricht met als doel de context te verkennen en zaken in een breder perspectief te plaatsen. Door de verbanden die de literatuurverkenning zichtbaar maakt, wordt de praktische aanpak enerzijds onderbouwd en anderzijds weer verder aangepast en verbeterd. De literatuurverkenning leidt daarmee tot een visie op en rechtvaardiging van het praktisch handelen.

Op grond van het bovenstaande kan de vraagstelling van dit onderzoek nu als volgt worden omschreven.

Het onderzoek richt zich op twee centrale vragen:

- 1 Op grond van welke visie op besturen en organiseren en daaruit voortvloeiende bestuurlijke en organisatorische maatregelen zullen teams van docenten bereid en in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteitsborging van hun eigen onderwijspraktijk?
- 2 Hoe kan hier praktisch vorm aan worden gegeven?

In dat kader zijn twee relatief autonome deelstudies verricht:

- 1 Onderzoek naar de visie op besturen en organiseren om in het huidige tijdsgewricht verantwoordelijkheid te (kunnen) nemen op basis van een verkenning en analyse van de literatuur (contextanalyse).
- 2 Empirisch onderzoek (case study) met toespitsing op praktische vormgeving in een concrete case situatie.

Het literatuuronderzoek heeft de voorwaarden en de context verkend, waarbinnen het nemen van verantwoordelijkheid voor kwaliteitsborging mogelijk wordt geacht. Het veldonderzoek kijkt naar de praktische kant. Lukt het om teams van docenten mee te krijgen in het nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen kwaliteit en welke aanpak, methoden en instrumenten werken daarbij ondersteunend?

Omdat de audit aanleiding en vertrekpunt vormde voor het verrichten van onderhavig onderzoek, ligt het voor de hand ook te kijken naar de consequenties van de hier voorgestelde aanpak voor de positionering van de audit. Dit heeft geleid tot de volgende van de centrale vragen afgeleide vraag:

- 3** Welke plaats neemt de audit in in het geheel van de voorgestelde bestuurlijke en organisatorische maatregelen?

Het antwoord op de afgeleide vraag wordt zowel op grond van de contextanalyse (literatuurverkenning) als het empirisch onderzoek (case study) beantwoord.

Dit onderzoek gaat uit van de veronderstelling dat het invoeren van resultaatverantwoordelijke eenheden en daaraan gekoppelde praktische kwaliteitszorgsystemen alleen kan slagen als er een heldere visie op de besturing en de inrichting van de organisatie aan ten grondslag ligt, waarbij met name de verhouding tussen besturing en zelfsturing, dan wel resultaatverantwoordelijkheid aan de orde is. Deze visie zal vervolgens ook consequent in de juiste organisatorische maatregelen moeten worden omgezet. Om deze visie en de daaruit voortvloeiende maatregelen op het spoor te komen is enerzijds literatuuronderzoek verricht en anderzijds veldonderzoek uitgevoerd. Het literatuuronderzoek betrof het verkennen van de macrocontext, waarin instellingen voor publieke dienstverlening zoals het onderwijs opereren en de consequenties daarvan voor de interne inrichting, besturing en vormgeving van deze organisaties. Het veldonderzoek betrof vooral het verkennen van en vinden van oplossingsrichtingen voor een praktisch vraagstuk: hoe organiseert men het nemen van eigen (team)verantwoordelijkheid voor kwaliteitsborging in de dagelijkse praktijk van een professionele werkkuitvoering in een omgeving die toch in de eerste plaats gekenmerkt wordt door zowel een neiging als een noodzaak tot doen, tot uitvoerend handelen, in de realiteit van alle dag? Hiervoor is de case studie methodiek toegepast.

1.5 SETTING VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek doet verslag van mijn aandeel in de zoektocht naar de inrichting van een praktisch kwaliteitszorgsysteem voor onderwijsteams als onderdeel van de besturing van een grote professionele onderwijsorganisatie in het noorden van het land, die bewust streeft naar continue professionalisering en het borgen van een robuuste basiskwaliteit van het onderwijs en vervolgens naar continue verbetering van die kwaliteit. De situatie is geschikt voor onderzoek, omdat er sprake is van een grote mate van consensus tussen de bepalende actoren in de organisatie om de kwaliteitsvraag op de agenda te zetten en actief te experimenteren met nieuwe vormen van kwaliteitssturing. Dit maakt het mogelijk om bewust een traject van organisatieontwikkeling met onderwijsteams in gang te zetten, waarbij steeds kan worden gekeken welke interventies wat opleveren en tot welke bijstellingen deze weer aanleiding geven, in dienst van het gewenste doel.

Vooropgesteld zij dat het in dit onderzoek beschreven proces niet af is en ook nooit af zal zijn. Kwaliteitszorg wordt gekenmerkt door cycli die, als het goed gaat, een spiraal van voortdurende progressie laten zien. Het kan altijd weer beter! Er zijn daarnaast steeds weer veranderingen waar het systeem op zal moeten inspelen. Het onderzoek speelt zich bovendien af in reële situaties in het hier en nu. Dit houdt in dat de onderzoeker als relatieve buitenstaander slechts gedurende een afgebakende periode ‘meeloopt’ en geen of slechts beperkte controle heeft over de gebeurtenissen die een rol spelen. Onverwachte interne en externe veranderingen kunnen de context plotseling veranderen zoals de komst van een nieuwe onderwijsmanager, wijzigingen in de samenstelling van een team, nieuwe wettelijke richtlijnen of veranderingen in de vraag naar opleidingen in de markt. Ondanks deze restricties toont het onderzoek aan dat de gekozen aanpak tot positieve resultaten leidt. Dit maakt de casuïstiek interessant voor anderen om van te leren. Het onderzoek leidt tot uitspraken van het type: ‘Stel dat men gedurende een bepaalde doorlooptijd met elkaar deze en deze stappen doorloopt, dan mag men verwachten dat dit en dit de resultaten zullen zijn’. Relevant voor anderen, uiteraard met de beperking dat omstandigheden nooit helemaal gelijk zullen zijn en men er dus ook altijd zijn eigen invulling aan moet geven.

Het inrichtings- en besturingsvraagstuk ligt op het moment dat het onderzoek start natuurlijk niet voor het eerst op tafel. Vanaf de totstandkoming van de grootschalige onderwijsorganisaties zoals we ze nu kennen, zo ongeveer vanaf het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw, spelen vragen van inrichting, besturing en kwaliteitsontwikkeling een prominente rol. Er zijn ook duidelijke veranderingen in de tijd waarneembaar zoals het verminderen van het aantal besturingslagen, het introduceren en steeds scherper formuleren van kaders waaraan het onderwijs moet voldoen, meer nadruk op het behalen van resultaten, intensiveren van het toezicht e.d.. Een specifieke beweging met een grote relevantie voor het onderzoek is de indeling van onderwijsorganisaties naar resultaatverantwoordelijke eenheden. Deze vormen het aanknopingspunt om de kwaliteitsvraag bij de leverende partij - de resultaat- of taakverantwoordelijke teams - helder op tafel te leggen.

1.6 OPBRENGST VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek gaat uit de veronderstelling dat teams van onderwijsprofessionals bereid en in staat zijn om verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van hun dienstverlening, maar gebaat zijn bij een duidelijke visie op hun plaats in de organisatie en enige vormen van praktische ondersteuning om hun bereidheid aantoonbaar in kwaliteitbevorderend gedrag om te zetten. Het empirisch onderzoek was erop gericht bedoelde interventies op het spoor te komen en te verkennen hoe en in welke volgorde deze het beste kunnen worden ingezet. Daartoe is vooral gekeken naar interventies die, in aanvulling op bestaande routines vanuit de invalshoek planning & control en accountability, meer gericht zijn op de agogische en veranderkundige kant van de organisatie. Als deze opzet slaagt, ontstaat een win-win verhouding, waarvan zowel de onderwijsteams als het management en de toezichthouder kunnen profiteren. De onderwijsteams verkrijgen een gedelegeerde bevoegdheid om het onderwijs binnen overeengekomen kaders naar eigen professionele inzichten vorm te geven. Het management kan zich concentreren op de kern van het leiding geven, d.w.z. optimaliseren van voorwaarden, uitwisseling met de omgeving en verkenning van de vragen van de toekomst. De toezichthouder kan zich concentreren op handhaving van wettelijke vereisten, onderzoek van macro-vraagstukken en de verbetering van het bestel als geheel.

1.7

LEESWIJZER

Hoofdstuk 1 Inleiding, bevat een beschrijving van de achtergrond van en de aanleiding tot het onderzoek. Er wordt op de overgang naar de 21^e eeuw een brede beweging geconstateerd naar nieuwe vormen van organiseren, gekenmerkt door een vergaande delegatie van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar uitvoerende eenheden met een grotere mate van autonomie en bevordering van vraagsturing en ondernemerschap onder de gelijktijdige afspraak dat er verantwoording wordt afgelegd over inspanning en resultaat. In het onderwijs is dit herkenbaar door de invoering van resultaatverantwoordelijke onderwijsteams. In een dergelijke organisatorische opzet wordt de verantwoording voor de realisatie van de gewenste onderwijskwaliteit steeds meer direct bij de uitvoerende professionele teams gelegd. Het nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen kwaliteit gaat echter niet vanzelf. Hiervoor is een bewuste en gerichte inspanning nodig. Op basis van deze constatering wordt de centrale vraagstelling van het onderzoek geformuleerd. Vervolgens worden de setting en de opzet van het onderzoek geschetst.

Hoofdstuk 2 bevat een literatuurverkenning naar de macro context waarbinnen professionele instellingen en daarbinnen instellingen voor publieke dienstverlening, met nadruk op onderwijsinstellingen, opereren en de consequenties daarvan voor de interne inrichting en bestuurlijke vormgeving van deze organisaties. De literatuurverkenning vormt de context waarbinnen het veldonderzoek kan worden gepositioneerd. Het hoofdstuk schetst als eerste een serie brede maatschappelijke ontwikkelingen die herkenbaar zijn op de overgang naar de 21^e eeuw en leiden tot de vaststelling dat de maatschappij steeds complexer is geworden en bijgevolg organisaties niet langer meer met paradigma's uit de vorige eeuw kunnen worden ingericht en bestuurd. Het hoofdstuk vervolgt met een beschrijving van de bureaucratische organisatievorm die tot ver in de vorige eeuw de besturing van grootschalige professionele organisaties heeft bepaald. In een volgende paragraaf worden instellingen voor publieke dienstverlening aan de orde gesteld. Ingegaan wordt op het ontstaan van dit type organisaties en hoe deze in de loop van de tijd zijn gepositioneerd in de maatschappelijke driehoek van overheid, markt en burger. Omdat de werkelijkheid waarin de overheid en de instellingen voor publieke dienstverlening in de 21^e eeuw opereren steeds complexer en dynamischer is geworden, heeft dit consequenties voor de wijze waarop deze organisaties zullen worden bestuurd. Als volgend onderdeel van de verkenning van de macro context wordt ingegaan op kenmerken van professionele organisaties en specifieke kenmerken van onderwijsorganisaties als subklasse van dit type organisatie. Daarna komt het conceptueel kader van waaruit het onderzoek is uitgevoerd aan de orde. Het conceptueel kader wordt beschreven op basis van de verkenning van de macro context. Als eerste wordt ingegaan op het sociaal-constructivisme vanuit de basisaanname dat omgaan met complexiteit meer proces- dan structuuriëntatie vergt. Vervolgens wordt aan de hand van het onderscheid tussen technische en adaptieve problemen van Heifetz (1994) en het Cynefin model van Kurts en Snowden (2003) aangegeven hoe organisaties met complexe problemen kunnen omgaan. Aan de hand van o.a. Morgan (1986) wordt betoogd dat meervoudig kijken naar organisaties kan helpen om de sturing te verbeteren. In het vervolg van het hoofdstuk wordt het

accent verlegd naar de interne organisatie van (grootschalige) instellingen voor publieke dienstverlening. Aan de hand van een aantal thema's, zoals inrichting van de organisatie, leiderschap, strategievorming, procesmanagement en teamontwikkeling, wordt verkend hoe het adaptief en lerend vermogen van deze organisaties kan worden versterkt. Dit deel van het hoofdstuk wordt afgesloten met een tweetal beschouwingen, ontleend aan bronnen specifiek voor het onderwijs, die het belang van bovengenoemde thema's voor het onderwijs illustreren. Aan het eind van het hoofdstuk worden de conclusies uit de literatuurverkenning gepresenteerd. Daarmee wordt een antwoord gegeven op de eerste centrale vraag. Geschetst wordt hoe een bij de dynamische context passende besturingspraktijk eruit zou kunnen zien. Ter afsluiting wordt een daaruit volgende plaatsbepaling van de audit geschetst.

In hoofdstuk 3 wordt het methodologisch kader van het onderzoek toegelicht. De keuze voor de case studie als onderzoeksmethodiek wordt verantwoord, waarna van enkele specifieke karakteristieken van dit type onderzoek wordt aangegeven hoe hieraan is voldaan. Vervolgens worden kort de belangrijkste aannames die ten grondslag liggen aan het onderzoek weergegeven. Als laatste wordt het specifieke onderzoeksdesign van deze case studie beschreven.

In hoofdstuk 4 wordt de casus geïntroduceerd. Het hoofdstuk begint met een korte karakteristiek van de organisatie waar het veldonderzoek is uitgevoerd, Noorderpoort, een grote onderwijsorganisatie voor mbo in het noorden van het land. In het vervolg van het hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de gebeurtenissen die hebben geleid tot het onderzoek 'Kwaliteit maak je zelf'. Geschetst wordt welke stappen tot het initiatief voor de uitvoering van de pilot 'Kwaliteit maak je zelf' hebben geleid.

In hoofdstuk 5 wordt het veldonderzoek beschreven. Als eerste worden de teams die in het onderzoek hebben meegedaan voorgesteld. Het vervolg van het hoofdstuk biedt een gedetailleerde beschrijving van de uitvoering. Begonnen wordt met de uitnodiging aan de teams om aan de pilot mee te doen. Daarna wordt het stappenplan gepresenteerd dat door de onderzoeker bij aanvang aan de teams is voorgesteld. Vervolgens wordt beschreven hoe de uitvoering van deze stappen is verlopen en hoe dit tot bijstelling ervan heeft geleid. Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van de meervoudige evaluatie die na de uitvoering is verricht. Als eerste komen de teammanagers en de teams aan het woord. Vervolgens worden de uitkomsten gepresenteerd van de onafhankelijke audits die na afloop van de pilot zijn uitgevoerd. Ten slotte volgt een weergave van enkele uitkomsten van het evaluatieonderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen, waarin meerdere pilots bij Noorderpoort, gericht op de ontwikkeling van resultaatverantwoordelijke teams, waaronder 'Kwaliteit maak je zelf', met elkaar zijn vergeleken.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies van het veldonderzoek.

De hoofdstukken 3, 4 en 5 leiden tot een Nabeschouwing waarin de conclusies uit de contextanalyse en het veldonderzoek met elkaar worden verbonden.

In de bijlagen worden enkele elementen geschetst uit de methode 'Resultaatverantwoordelijk werken voor onderwijsteams', die op basis van het onderzoek is ontwikkeld. Aangegeven wordt waaruit de methodiek op hoofdlijnen bestaat, gevolgd door een schets van de visie,

verheldering van het begrippenkader, het stappenplan en enkele bijbehorende hulpmiddelen en instrumenten. De methode is bedoeld voor onderwijsteams die zich willen ontwikkelen tot resultaatverantwoordelijkheid en hun kwaliteitsborging zelf ter hand willen nemen.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven is dit proefschrift opgebouwd uit twee relatief zelfstandige onderdelen: contextanalyse en verslag van empirisch onderzoek (case study). Beide delen kunnen ook op zichzelf staand worden gelezen. Lezers die vooral geïnteresseerd zijn in achtergronden en bredere verbanden zullen met name kennis willen nemen van het eerste deel. Lezers die met name de benieuwd zijn naar de praktische kant zullen eerder het tweede deel willen lezen. Ook de volgorde waarin men de hoofdstukken doorneemt kan men zelf bepalen.

CONTEXTANALYSE



2

2.1 VERANDERINGEN OP DE OVERGANG NAAR DE 21^E EEUW

2.1.1 TRENDS SCP

De overgang naar de 21^e eeuw laat een aantal majeure veranderingen zien die, zoals in de inleiding werd aangegeven, de noodzaak van versterking van het adaptief en lerend vermogen van organisaties versterken. Door het CP en SCP (2000) zijn deze maatschappelijke ontwikkelingen samengevat in de volgende vijf grote trends:

- Individualisering
- Informalisering
- Informatisering
- Internationalisering
- Intensivering.

Individualisering wordt door het SC/SCP omschreven als een verminderde afhankelijkheid van het individu van personen in zijn directe omgeving en een toenemende vrijheid van keuze met betrekking tot de inrichting van het eigen leven. De verhouding tussen mensen is daardoor minder machtsbepaald en meer egalitair geworden. Individualisering wordt als maatschappelijke beweging vooral zichtbaar in emancipatieprocessen. Individualisering manifesteert zich voorts in verkleining van huishoudens en verveelvoudiging van voorzieningen. Collectieve inzet wordt gezien als noodzakelijk om individueel verder te kunnen leven. De andere kant van individualisering wordt gevormd door gevaren als eenzaamheid, onverschilligheid en een gebrek aan maatschappelijke verantwoordelijkheid en solidariteit.

Informalisering wordt maatschappelijk vooral zichtbaar in de vorm van deïnstitutionalisering. Organisaties krijgen steeds meer het karakter van virtuele netwerken. Niet langer zijn lidmaatschap of fysieke aanwezigheid belangrijke criteria van participatie, maar 'entree' (inloggen) en communicatie. Bij informalisering hoort de neiging om persoonlijke kenmerken, belangstellingen en betrokkenheid tot grondslag van organisaties te maken. Hierdoor verandert ook het karakter van politieke participatie en de uitoefening van democratische rechten. Informalisering doet de scheidslijnen tussen privé en openbaar, werk en thuis, arbeid en vrije tijd vervagen. Een logisch gevolg van informalisering zijn uitholling van traditionele gezagsverhoudingen. Gezag wordt niet langer automatisch gerespecteerd, maar moet worden verdiend. Dit gaat vaak gepaard met verlaging van de frustratietolerantie. Dit maakt mensen gevoelig voor teleurstellingen en leidt tot verhoogd hulpzoekgedrag en in het uiterste tot toename van geweld.

Informatisering grijpt diep in op het maatschappelijk leven, zowel op het werk als thuis. Het einde ervan is voorlopig nog niet in zicht. Zo hebben technologische ontwikkelingen voor een groot deel een geïnformatiseerd karakter. De verhoudingen tussen mensen en de wijze waarop mensen zich manifesteren worden er steeds meer door bepaald. De betekenis van informatie verandert ook: het gaat niet meer om de beschikbaarheid op zich, maar om de

selectie. Daarmee verandert ook de rol van leren en de maatschappelijke waarde van kennis en eruditie. Informatisering zal leiden tot integratie van functies. Communicatie en informatie zullen steeds meer overal beschikbaar zijn. Informatisering leidt tot innovatie, die ook elders weer innovatie uitlokt.

Internationalisering heft de betekenis van grenzen, afstanden en tijdsverschillen op. Internationalisering is zichtbaar in de toenemende invloed van de Europese Unie en andere internationale organen en het internationale bedrijfsleven, maar ook in de groeiende oriëntatie op wat elders gebeurt. Fysiek is internationalisering zichtbaar in toerisme en migratie. Bij internationalisering passen globalisering en liberalisering. Het vrije-markt denken heeft consequenties voor terreinen waar tot voor kort nationale grenzen en regionale entiteiten bepalend waren zoals cultuur, media, gezondheidszorg, welzijn en onderwijs. Internationalisering leidt tot allerlei nieuwe contacten en ideeën, maar ook tot toegenomen concurrentieverhoudingen en gevoelens van vervreemding. Dit leidt tot de behoefte aan versterking van de eigen identiteit.

Intensivering verwijst naar de toegenomen betekenis van de beleavingscomponent in het moderne leven. De beleving van relaties, werk, vrije tijd, sport, etc. staat steeds sterker in het teken van het verlangen naar intense en intensieve beleving en ervaring. De inzet is: eruit halen wat erin zit. De massamedia spelen hier op in en versterken de neiging tot ontremming en hedonisme. Er is sprake van een sterke oriëntatie op het eigen gevoel dat de plaats inneemt van een oriëntatie op het eigen belang en de eigen maatschappelijke positie in relatie tot anderen. Bij intensivering hoort ook collectivisering van ervaringen: het gezamenlijk deelhebben aan collectieve evenementen en belevingen. In tegenstelling daarmee neemt bij het autochtone deel van de bevolking de beleving van het belang van godsdienst in zijn traditionele vormen juist af.

Door genoemde tendensen zijn traditionele bindingen en daarmee samenhangende gezagsverhoudingen afgebrokkeld. Maatschappelijke verbanden zijn veel losser geworden. Mensen nemen meer het heft in eigen hand. Informatie is overal en altijd toegankelijk. Grenzen zijn in meerderlei opzichten vervaagd. Mogelijkheden tot participatie en eigen zeggenschap zijn toegenomen, maar ook bedreigingen als het heft in eigen hand nemen en toepassing van geweld. De maatschappij is door genoemde tendensen in allerlei opzichten complexer geworden.

2.1.2 VAN BUREAUCRATISCH NAAR DYNAMISCH ORGANISEREN

Tot ver in de vorige eeuw kende de besturing van organisaties een relatief bevoogdend karakter. Een beperkte groep mensen in de top bepaalde de inrichting en uitvoering van de organisatie: welke werkzaamheden moesten wanneer, door wie en op welke wijze worden uitgevoerd. Kernwoorden in deze benadering zijn top-down, verticaal of positioneel organiseren. Er bestond een duidelijke scheiding tussen denken en doen. De top van de organisatie definieerde het bestaansrecht, bepaalde welke producten en diensten werden gemaakt/aangeboden, koos de markten waarop deze werden afgezet en ontwierp de organisatiestructuur. Ook de werkprocessen waarmee de producten en diensten werden voortgebracht, werden

centraal door staven ontworpen en uitgewerkt. Vervolgens werden er mensen ingehuurd om het werk volgens voorschrift uit te voeren. De uitvoering werd van bovenaf gemonitord en gecontroleerd.

Genoemde manier van werken is niet alleen terug te vinden in grote marktgerichte productiebedrijven, gericht op het voortbrengen van commerciële goederen en diensten, maar ook in de hierna nog te behandelen instellingen voor publieke dienstverlening, waarin vaak hoogopgeleide professionals het uitvoerende werk doen. De geschetste aanpak kan worden getypeerd als bureaucratisch organiseren.

OMSLAG

De bureaucratische organisatievorm met zijn op beheersing gerichte ordening werkt goed in stabiele omgevingen. De steeds snellere maatschappelijke veranderingen, samengevat in de eerder genoemde door het SCP gesignaleerde trends en de daarmee gepaard gaande toenemende complexiteit en turbulentie in de samenleving maken een omslag in het denken noodzakelijk.

Wierdsma en Swieringa (2011), maar ook Van Dijk (2013) wijzen erop dat door genoemde veranderingen de aard van de markten¹ fundamenteel is veranderd. In de hoogtijdagen van de bureaucratische organisatievorm bepaalden de leiding van de ondernemingen of de overheid voor de instellingen voor publieke dienstverlening welke producten en diensten werden aangeboden. In een relatief eenvoudige omgeving konden standaard producten en diensten worden bedacht en ontwikkeld die met behulp van centrale coördinatie konden worden opgeschaald en tot massaproductie worden gebracht. Vanaf de jaren tachtig treden hierin veranderingen op. Klanten worden veeleisender en vragen steeds meer maatwerk. Er is niet langer sprake van aanpassing van markten aan wat organisaties voortbrengen, maar organisaties moeten zich richten naar de markt. Zij worden steeds meer afhankelijk van hun klanten, samenwerkingspartners en omgeving. Omdat behoeften steeds meer gaan variëren en klanten steeds veeleisender worden, wordt de omgeving van organisaties complexer. Tegelijkertijd en daarnaast is er meer concurrentie. De economie van de productiebedrijven veranderde aldus van een oriëntatie op het leveren van standaardproducten in bekende en vertrouwde markten naar het leveren van maatwerk in open, vaak zelfs mondiale markten.

Bij instellingen voor publieke dienstverlening is een vergelijkbare verschuiving merkbaar. In plaats van te werken in zorgvuldig afgebakende regio's met een vaak van bovenaf en wettelijk bepaald vast aanbod aan producten en diensten (denk aan de vele varianten van de bestuurlijke indeling van Nederland, al naar gelang sector en type dienstverlening) gaan deze instellingen steeds meer opereren op bovenregionale, nationale en soms zelfs ook internationale markten met een steeds groter aanbod aan producten en diensten. Een van de gevolgen daarvan is dat zij steeds meer onderling elkaars concurrenten zijn gaan vormen.

1 Met markten wordt hier ook bedoeld de omgeving en doelgroepen, die door instellingen voor publieke dienstverlening worden bediend.

AARD VAN HET WERK

Ook de aard van het werk is veranderd. De economie in de westerse landen is verschoven van eenvoudig, vaak ongeschoold of laaggeschoold productiewerk naar een dienstverlenings-economie. Bij dienstverlening is scheiding tussen denken en doen minder gemakkelijk te handhaven, omdat de kritische succesfactor gelegen is in de relatie met de klant. Een dienst wordt in het interactieproces tussen vrager en aanbieder geproduceerd. Denken en handelen vallen daarbij samen. Een dienstverlener moet veelal zelfstandig kennis toepassen en kan daarbij maar ten dele terugvallen op vaststaande regels en procedures.

NETWERKEN

Om meer greep te krijgen op markten worden relaties aangegaan met toeleveranciers en afnemers (ketensamenwerking) en wordt samengewerkt met partners en klanten. Organisaties zijn daarmee niet langer gesloten systemen met een duidelijke afbakening ten opzichte van hun omgeving en een heldere input, throughput en output, maar vormen netwerken met hun omgeving. De organisatie dringt de omgeving binnen en de organisatie wordt deel van haar omgeving. Kenmerkend voor netwerken is dat er niet een duidelijk centrum is, maar een stelsel van relaties en knooppunten, die onderling van elkaar afhankelijk zijn. Coördinatie komt tot stand middels een voortdurende afstemming tussen de delen, waarbij niet altijd even duidelijk is wie de regie voert en de regie naar tijd en plaats kan verschillen.

GELAAGDHEID EN MEERVOUDIGHEID

Arbeidsorganisaties aan het begin van de 21^e eeuw, zowel commercieel als publiek, opereren aldus in een open en dynamische omgeving. Zelf zijn ze vaak meervoudig gelaagd. Leden van de organisatie staan op alle niveaus in voortdurende wisselwerking met hun klanten en omgeving. Zij brengen daarover hun eigen inzichten en opvattingen mee. Klanten, samenwerkingspartners, leveranciers en afnemers maken deel uit van het netwerk waarbinnen de organisatie vervlochten is en oefenen van daaruit direct invloed uit. Dit leidt ertoe dat niet langer sprake is van een eenzijdig bepaalde opvatting van de organisatie en haar bestaansrecht en werking, maar van een noodzaak tot voortdurende afstemming tussen meerdere actoren om deze kernvragen steeds weer opnieuw te beantwoorden. De complexe vraagstukken en opgaven van deze tijd kunnen daardoor niet langer eenzijdig vanuit de top worden opgelost. De top zal allianties met de uitvoering moeten aangaan. Oplossingen zijn niet langer pasklaar voorhanden en zullen vaak lokaal verder moeten worden uitgewerkt. Daarbij zullen altijd verschillen in perceptie van de problematiek optreden. Vaak ook zullen meerdere werkwijzen worden voorgesteld en ook mogelijk zijn om met de gecompliceerde situaties om te gaan. Oplossingen kunnen ook per situatie verschillen. Met Weick (zie hiervoor verder Hoofdstuk 3 Conceptueel en Methodologisch Kader) kan organiseren daarom maar het beste worden gezien als een voortdurend proces van zin- en betekenisgeving door actoren met als doel vermindering van dubbelzinnigheid door middel van verstandig gekoppeld gedrag.

Stafford Beer (1985) wijst er in navolging van Ashby op dat de toenemende externe variëteit binnen organisaties alleen kan worden opgevangen door toenemende interne variëteit ('only variety beats variety'). Grote organisaties moeten met andere woorden in kleinere zelfstandige eenheden worden opgeknipt die ieder voor zich in staat zijn om zelfstandig relaties aan te gaan met hun eigen omgeving. Het doel is uiteraard niet dat de organisatie

uiteenvalt, maar dat er voor relatief autonome eenheden maximale bewegingsvrijheid ontstaat om binnen de gestelde kaders eigen verantwoordelijkheid te nemen in interactie met de klant en de daaruit voortvloeiende taakverdeling.

De veranderende omstandigheden vragen aldus om aangepaste wijzen van besturing. Een nieuwe spelverdeling is nodig, waarbij vanuit de top wel het bestaansrecht van de organisatie en de noodzakelijke kaders worden bepaald, maar vervolgens wordt uitgegaan van een hoge mate van autonomie en zelfstandigheid van organieke eenheden. Zij worden in staat geacht en in staat gesteld om de toegenomen variëteit in de eigen lokale omgeving op te vangen. Dit vereist van de top van de organisatie acceptatie van een multi-actor concept en vertrouwen in medewerkers. Omgekeerd mag van de medewerkers worden gevraagd dat zij de hen verleende zelfstandigheid waarmaken en daarmee het in hen gestelde vertrouwen verdienen.

ECOLOGISCH ORGANISEREN

Men kan de bovenstaande besturingspraktijk ook ecologisch organiseren noemen. Van Dijk (2013) onderkent vanuit het ecologisch perspectief de volgende karakteristieken van organisaties:

- Het zijn levende configuraties, bestaande uit grote aantallen interacties van individuen en groepen die elkaar in verticale, horizontale en diagonale relaties beïnvloeden. Deze interacties zijn non lineair; van tevoren is niet te bepalen wat welke invloed zal hebben.
- Organisaties zijn meer dan de som van hun delen.
- Kleine gebeurtenissen kunnen tot grote gevolgen leiden.
- Organisaties zijn altijd onderhevig aan dynamiek en verandering, maar daaraan niet onderworpen. Zij zijn in staat zich aan te passen. Middels autopoïese (zelforganisatie) bepalen zij wat uit de omgeving wordt opgenomen en hoe dat gebeurt.
- Organisaties hebben daarmee emergente eigenschappen zoals adaptief en lerend vermogen.
- Juist de emergente eigenschappen (ook wel als de zachte kant van de organisatie aangeduid) bepalen vaak het succes van de organisatie. Emergente kenmerken zijn niet te plannen en exact te meten en ook niet direct aan afzonderlijke onderdelen van de organisatie toe te delen, maar kunnen wel worden waargenomen en benoemd.
- Organisaties maken deel uit van grotere structuren waardoor zij worden beïnvloed en die zij zelf op hun beurt beïnvloeden. De grenzen van organisaties worden daarmee enigszins willekeuring. Men bepaalt zelf wat tot binnen en buiten wordt gerekend.

Het ecologisch perspectief maakt het mogelijk om de dagelijkse praktijk van organisaties centraal te stellen. Het gaat niet uit van een vooropgezette orde als noodzaak om te functioneren en te overleven. Het omgaan met beweging en verandering staat centraal. Een lerend perspectief biedt kansen aan emergente oplossingen (P. Senge, 1992). Terwijl het (t)rationele beheersingsdenken uitgaat van eisen als orde en maakbaarheid, vertrekt het ecologisch denken van leren en adaptiviteit, waarbij het zelfreferentieel vermogen van het autopoïetisch systeem waarborgen schept voor overleving.

De hier beschreven verschillende organisatievormen behoeven elkaar niet uit te sluiten (Van Dijk, 2013). In de moderne organisatie kunnen subsystemen naast elkaar bestaan met

kenmerken van verschillende organisatietypen. Zo kan een drukkerij of een kantine in een professionele dienstverlenende organisatie volgens de bureaucratische organisatievorm zijn ingericht, terwijl het primair proces creatieve netwerken vormt met klanten en samenwerkingspartners om gezamenlijk te werken aan innovatie die voor de gezamenlijke toekomst relevant wordt geacht.

NAAR EEN FLEXIBEL ORGANISATIETEGIME IN ROC'S

Biessen en Kleuskens (CINOP 2006) stellen dat het werkveld voor ROC's in een stroomversnelling is geraakt. Zo is de aard van de leerlingpopulatie veranderd, stelt het beroepenveld steeds nieuwe eisen en willen medewerkers meer op hun professionaliteit worden aangesproken. De ROC's staan voor de uitdaging om zich aan te passen aan steeds weer nieuwe omstandigheden. Zij moeten passende antwoorden vinden voor complexe vraagstukken in een steeds dynamischer context. Centraal daarbij staat de noodzaak om maatwerk te leveren.

Biessen en Kleuskens wijzen erop dat de uitdaging om de variëteit vanuit de omgeving te 'absorberen' meer vereist dan het voldoen aan externe regelgeving. Het vereist ook lerend en innovatief vermogen en het vermogen om relaties aan te gaan met de omgeving. Dit kan alleen worden bereikt als de organisatie zich herstructureert naar relatief zelfstandige eenheden bestaande uit teams van docenten die opleidingen in een bepaalde beroepsrichting verzorgen. Deze onderwijsteams vormen 'zelfstandige ondernemingen' of 'filialen' binnen het concern ROC met een hoge mate van gedelegeerde taken en bevoegdheden om binnen gestelde kaders hun relatie met de eigen omgeving vorm te geven.²

De manier waarop ROC's zich kunnen ontwikkelen van te veel naar binnen gerichte, aanbod gestuurde organisaties naar flexibele, extern georiënteerde en klantgerichte organisaties is op papier volstrekt helder. De kern van het verandervraagstuk ligt in de kanteling van de organisatie, waarbij het primair proces leidend wordt. Er moet regelruimte voor de teams worden gecreëerd om in te kunnen spelen op de variëteit in de buitenwereld. Teams moeten leren om deze taakopvatting zelf gestalte te geven. De opleidingsmanager speelt daarbij een cruciale rol, omdat deze de verbinding vormt tussen de strategische top en de uitvoering. In de onderwijsteams moet de kwaliteit in maatwerk worden geleverd en bewaakt, die nodig is om aan te kunnen sluiten bij de variëteit in de omgeving. Het leidinggeven en de dienstverlening door de staven worden beoordeeld op hun toegevoegde waarde voor het primair proces.

- 2 Ook Biessen en Kleuskens wijzen op de systeemtheorie van Stafford Beer (1985). De cybernetica gaat ervan uit dat een organisatie alleen kan inspelen op een verhoogde variëteit in de omgeving als deze in staat is ook zelf variëteit te genereren. Een klassieke top down aangestuurde organisatie met nadruk op uniforme dienstverlening draagt onvoldoende variëteit in zich om de verhoogde turbulentie in de omgeving te kunnen opvangen. Het responsieve vermogen kan alleen worden vergroot door een flexibiliseringslag in het organisatorische regime.

2.2 INSTELLINGEN VOOR PUBLIEKE DIENSTVERLENING

2.2.1 ONTSTAAN PUBLIEKE DIENSTVERLENING

De overheid vervult vanuit haar specifieke rol een aantal taken in de samenleving. Deze liggen op het gebied van sturing en ordening, het leveren van bepaalde diensten en prestaties en arbitrage tussen mogelijk conflicterende belangen van instituties en burgers.

In de loop van de tijd wordt er verschillend over de rol van de overheid gedacht. In de 19^e eeuw werd de overheid geacht de ordening van de samenleving zo veel mogelijk aan het onderlinge verkeer van de maatschappelijke krachten zelf over te laten (nachtwakersstaat). Met de opbouw van de verzorgingsstaat is de overheid steeds meer taken op zich gaan nemen die daarvoor door de burgers in hun onderlinge verbanden werden verricht. Voorbeelden van dergelijke taken zijn sociale zekerheid, volkshuisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en openbaar vervoer.

Tot de (kern)taken en daarmee de verantwoordelijkheid van de overheid worden in het algemeen die zaken gerekend, die voor alle burgers van groot belang zijn en daarom voor iedereen in zo veel mogelijk gelijke mate beschikbaar moeten zijn. Daarbij zijn waarden in het geding als rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Het betreft goederen en diensten, die alleen door de overheid vanwege haar rol als hoeder van het algemeen belang kunnen worden gegarandeerd. Deze taken worden niet aan de burger overgelaten, omdat een collectieve organisatie ervan doelmatiger is en een dekkend aanbod kan garanderen. Zij worden niet aan de markt overgelaten, omdat winststreven niet voorop staat en doelmatigheid niet altijd het uitgangspunt behoeft te zijn.

Na de Tweede Wereldoorlog en met name in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw is de verzorgingsstaat steeds verder uitgebouwd. Vanaf de jaren tachtig treedt daarin als gevolg van economische neergang, onder meer door toenemende internationale concurrentie en daarmee gepaard gaande teruglopende inkomsten van de overheid, een kentering op. Sedertdien wordt het debat gevoerd, wat tot de kerntaken van de overheid of tot het domein van de publieke dienstverlening behoort en wat beter aan de markt dan wel de burger zelf kan en moet worden overgelaten. Binnen de publieke dienstverlening lopen de meningen uiteen wat de overheid zelf direct moet uitvoeren en wat beter door instellingen voor publieke dienstverlening of door marktpartijen kan worden uitgevoerd.

Het onderwijs is een sector waarvan het publieke karakter in Nederland weinig omstreden is. Hoewel ook in het onderwijs taken door de markt worden verzorgd, wordt het garanderen van een dekkend en kwalitatief hoogwaardig patroon van onderwijsvoorzieningen toch in de eerste plaats als een verantwoordelijkheid van de overheid gezien.

2.2.2 INSTELLINGEN VOOR PUBLIEKE DIENSTVERLENING

Nederland kent vanouds een systeem van gedecentraliseerd bestuur en een coöperatieve beleidspraktijk (o.a. Clarijs, 2013). Het Nederlandse bestuur(der)skarakter wordt gekenmerkt door een overlegcultuur die gericht is op consensus en harmonie, waarbij partijen min of meer op voet van gelijkheid betrokken zijn en waar slechts zelden iets wordt afgedwongen (Bos et al. 2007). Pley (Erasmus en het poldermodel, 2005:14) stelt: 'Je hoeft het niet met elkaar eens te zijn, als je er maar samen uitkomt.' Dit lijkt aardig op wat Wierdsma (2011) bepleit als (be)sturen op basis van tijdelijk werkbare overeenkomsten. Duyvendak omschrijft deze beleidscultuur met de drie c's: consultatie, compromis en consensus. Hoogerwerf (1986) spreekt over een beleid van machtsspreiding en machtsdeling. Het streven naar gelijkwaardige verhoudingen en een daarmee gepaard gaande cultuur van overleg en zoeken van consensus vormt daarmee een rode draad in de Nederlandse bestuurscultuur. Maatschappelijke vraagstukken worden zo veel mogelijk in onderling overleg tussen betrokken partijen opgelost.

Met de opbouw en de steeds verdere uitbreiding van de verzorgingsstaat werd in aansluiting op genoemde bestuurscultuur voor de uitvoering van de hiermee verbonden taken bewust niet gekozen voor uitvoering door publieke organen, maar voor aansluiting bij de traditie dat de uitoefening van sociale grondrechten wordt uitgevoerd door instituties, die door de burger zelf in het leven worden geroepen en bestuurd. Hiervoor werden non-profit instellingen van allerlei aard opgericht, die voor de verrichting van hun taken door de overheid worden gesubsidieerd. In de onderwijswetgeving is deze traditie herkenbaar in het grondwettelijk recht van burgers om zelf scholen op te richten en naar eigen levensovertuiging in te richten, waarbij de bekostiging door de overheid wordt gegarandeerd.

Instellingen voor publieke dienstverlening werden bewust gepositioneerd als tegenmacht tegen politieke en economische machtsinvloeden. Van uitvoering door de overheid werd te veel eenvormigheid gevreesd. De pluriformiteit van de samenleving zou daarmee in het gedrang komen. Publieke dienstverlening werd ook niet gezien als een markt, omdat niet aan de voorwaarden voor marktwerking wordt voldaan:

- Er is over het algemeen geen sprake van onafhankelijke vragers en een groot aantal concurrerende aanbieders, maar van afhankelijkheidsrelaties van een beperkt aantal aanbieders, vaak in geografisch afgebakende verzorgingsgebieden.
- Er is geen sprake van verhandeling van een homogeen product (alle producten die gekocht of verkocht worden zijn in de ogen van respectievelijk kopers en verkopers identiek en uitwisselbaar), maar eerder van maatwerk dienstverlening die steeds in interactie tussen leverancier en cliënt tot stand komt.
- Er is geen sprake van een 'onzichtbare hand' die het prijsvormingsproces bepaalt.³
- Er is geen sprake van vrije toetreding en uittreding van aanbieders, maar van gereguleerde instituties en beroepsgroepen, waartoe men slechts op basis van zorgvuldige procedures toegang krijgt.⁴

3 Hiervan zou sprake zijn als het aantal vragers en aanbieders zo groot is dat geen enkele aanbieder of vrager individueel invloed kan uitoefenen op het prijsvormingsproces.

4 Vrij naar Wikipedia, 2014

Uitvoerende instellingen voor publieke dienstverlening nemen daarmee een eigen plaats in tussen overheid en markt. Zij worden vaak als hybride gekarakteriseerd, omdat zij zowel taken van de overheid uitvoeren als werken voor een klantomgeving. Zij bezitten daardoor noch de zuivere kenmerken van een overheids-, noch die van een marktorganisatie. Principeel belangrijk is dat zij onafhankelijk zijn en hun dienstverlening kunnen inrichten conform eigen overtuigingen en opvattingen, aansluitend bij de wensen en behoeften van de doelgroepen die zij bedienen.

In 't Veld (1995) noemt als voordelen van hybriditeit klantgerichtheid, doelmatigheid en kwaliteit van verantwoording. De uitbesteding van taken door de overheid leidt tot een gedifferentieerder dienstverlening dan wanneer de overheid deze taken zelf op zich zou nemen. Er kan beter worden aangesloten op de wensen en behoeften van de eigen achterban, waaraan ook direct verantwoording wordt afgelegd. Als deze taken aan de markt zouden worden overgelaten, dreigen er ongewenste prikkels in het systeem te sluipen zoals winstbejag, ongelijkheid in behandeling en mogelijk ontoereikendheid van voorzieningen.

Instellingen voor publieke dienstverlening bieden een infrastructuur voor 'public governance', omdat zij principeel uitgaan van transparantie en het afleggen van verantwoording in een pluriforme samenleving. Er is sprake van een gelijkwaardige verhouding tussen financier, uitvoerders en belanghebbenden en daarmee inbreng vanuit meerdere gezichtspunten. Het systeem biedt in beginsel waarborgen tegen een te eenzijdige beleidsbepaling vanuit de politiek en de overheidsorganen. Het bestaat uit 'countervailing powers', omdat geen van de actoren kan domineren en over doorzettingsmacht beschikt. 'Checks and balances' zorgen voor evenwicht in het systeem.

Het werken met instellingen voor publieke dienstverlening kent ook nadelen. Omdat dergelijke instellingen elementen van de overheid en elementen van de markt moeten combineren (hybriditeit) zijn ze vaak lastig bestuurbaar. Zij moeten opereren in een meer-voudige context, waarbij collectieve doelstellingen en individuele preferenties voortdurend met elkaar op gespannen voet staan (Brandsen, 2006). Delegatie van taken naar instellingen voor publieke dienstverlening kan leiden tot gebrek aan flexibiliteit, stroperigheid in de besluitvorming en tegen- en hindermacht van actoren die het niet met de meerderheid eens zijn. Eenvoudige oplossingen zijn meestal niet voorhanden (Clarijs, 2013).

De WRR wijst er in zijn Rapport *Het borgen van publiek belang* (2000) op dat het inzetten van instellingen voor publieke dienstverlening kan leiden tot inefficiënt gebruik van publieke gelden, omdat er te weinig prikkels zijn om tot kwaliteit te komen. Om deze reden, maar ook vanwege steeds maar weer oplopende kosten streeft bijna elk kabinet ernaar de doelmatigheid van de publieke sector te vergroten. Daarnaast ligt het gevaar van concurrentievervalsing op de loer. Publieke gelden kunnen worden misbruikt om producten goedkoper in de markt te zetten en daarmee commerciële partijen uit de markt te prijzen. In navolging van de commissie-Cohen probeert de regering dan ook om ongewenste gevolgen van het inzetten van de publieke sector tegen te gaan (zie ook SER, 1999). Dit wordt onder andere zichtbaar door een scherpere afbakening van wat wel en wat niet met publieke middelen mag worden bekostigd, voortdurend zoeken naar mogelijkheden voor efficiënter uitvoering en het introduceren van elementen van marktwerking in de publieke dienstverlening.

Het is twijfelachtig of een aanzienlijke productiviteitsstijging in de publieke sector mogelijk is zonder de kwaliteit van de dienstverlening te verminderen. Vergroting van de werkdruk en inperking van de professionele autonomie brengen ook risico op kwaliteitsverlies met zich mee. Aandacht voor productiviteit en efficiëntie dient daarmee een belangrijk aandachtspunt in de publieke dienstverlening te zijn, maar het is niet verantwoord om hiervoor bij voorbaat al een forse winst in te boeken (P. de Beer, 2011). Principieel van belang is de afstemming tussen de dienstverlening door de professionele uitvoerder en de wensen, behoeften en noden van de burger. De professional kan worden gekenschetst als van nature klantgericht, omdat hij door de burger wordt ingeroepen om aan zijn grondrechten tegemoet te komen. De professional zal daarom altijd een belangrijke stem in de inhoud van het aanbod hebben. De dienstverlening ontstaat immers in interactie met de klant en wordt samen met hem geleverd. Het management zal dit proces moeten faciliteren, gericht op optimalisering van de kwaliteit en afstemming van het handelen van de professional op de wensen en behoeften van de klant. Een te grote rol van het management dreigt al snel tussen de professional en de belanghebbende burger in te komen staan. Belangen en opvattingen van het management dreigen dan de kwaliteit van de dienstverlening te verstoren. Van belang is daarom om de instellingen voor publieke dienstverlening duidelijk in het maatschappelijk krachtenveld te positioneren en hun rol, dan wel de rol van de verschillende actoren binnen deze instellingen helder af te bakenen.

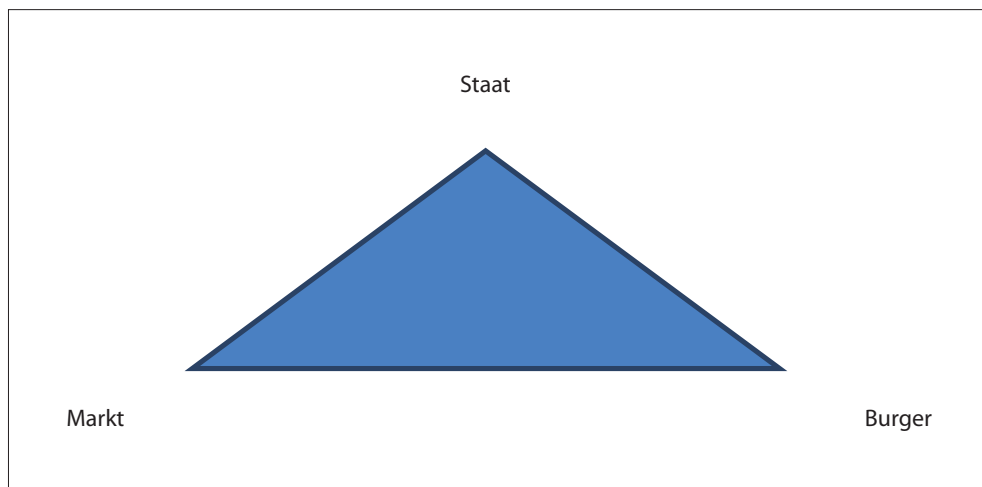
2.2.3 CONTEXT WAARBINNEN INSTELLINGEN VOOR PUBLIEKE DIENSTVERLENING OPEREREN

Om instellingen voor publieke dienstverlening in het maatschappelijk krachtenveld te kunnen positioneren kan worden aangesloten bij wat Zijdeveld (1991) heeft aangeduid als de democratische driehoek en anderen (Moore, 1995, Mouwen, 2004, Clarijs, 2013) als de driehoek van de samenleving. In deze driehoek worden de belangrijkste actoren in de maatschappij ten opzichte van elkaar weergegeven: Staat, Markt en Burger.

Iedere actor in de driehoek heeft eigen kenmerken, maar is voor zijn functioneren afhankelijk van de andere twee. Kerntaak van de staat is het ordenen van de samenleving, het leveren van bepaalde (collectieve) goederen en diensten alsmede het hoeden van het publiek belang, d.w.z. het toezien op het nakomen van de plichten en het waarborgen van de rechten van de burgers. Kerntaak van de markt is het via onderlinge concurrentie genereren van handel en bedrijvigheid en daarmee lenigen van materiële noden en bevorderen van voorspoed. Kerntaak van de burger en zijn verbanden is het vormgeven aan het eigen bestaan, onder meer door het ontwikkelen van zin- en betekenisvolle instituties met behulp waarvan mensen hun individuele en collectieve identiteit kunnen ontwikkelen.

In theorie heeft geen van de drie actoren het primaat. De kwaliteiten van iedere actor komen ideaaltypisch pas optimaal tot hun recht als geen van hen kan domineren. Te veel staat leidt tot ondermijning van de vrije markt en de mogelijkheden van burgers om naar eigen normen en waarden eigen instituties op- en in te richten. Te veel markt werkt individualisme en het recht van de sterkste in de hand en ondermijnt daarmee onderlinge saamhorigheid. Te veel burger kan leiden tot te weinig oog voor beperkingen in tijd en geld bij de inzet van publieke

middelen. Wet- en regelgeving kunnen dan worden ervaren als ongewenste inbreuk op interne verhoudingen en daarmee leiden tot een eenzijdige nadruk op het eigen deelbelang. Te veel nadruk op collectieve instituties kan voorts ook het individueel initiatief verstikken.



2.2.4 DYNAMISCHE VERHOUDINGEN

De relatie tussen genoemde actoren is, zoals hierboven reeds werd aangegeven, in de loop van de tijd aan verandering onderhevig en vertoont daarmee een dynamisch karakter. Hierna worden enkele relevante ontwikkelingen in de laatste drie decennia geschetst. Met name wordt ingegaan op de opkomst van New Public Management (NPM) als reactie op dreigende onevenwichtigheden in de verzorgingsstaat aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw en de verschuiving naar New Public Governance (NPG) op de overgang naar de 21^e eeuw. De ontwikkeling wordt hieronder eerst op hoofdlijnen weergegeven en daarna in enkele paragrafen nader uitgewerkt. Met name zal worden ingegaan op enkele gebleken nadelen van NPM, die het evenwicht in de democratische driehoek dreigen te verstoren en op de daaruit voortvloeiende noodzakelijke aanpassingen in de richting van NPG.

ONTWIKKELING OP HOOFDLIJNEN

In reactie op een almaar uitdijende welvaartstaat, en in verband daarmee mogelijk te veel nadruk op ruimte voor de burger in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, zet de overheid vanaf de jaren tachtig in op bedrijfsmatig werken en marktwerking bij de uitvoering van publieke taken (C. Schuyt, 1991). De overheid bepaalt wat er moet gebeuren en welke middelen daarvoor ter beschikking worden gesteld, maar besteedt vervolgens de uitvoering uit aan instellingen voor publieke dienstverlening en steeds vaker ook aan marktpartijen. De overheid zelf moet kleiner worden. De besturing van zowel de overheid zelf als de instellingen voor publieke dienstverlening wordt ingericht conform modellen uit het bedrijfsleven. Deze aanpak is bekend geworden onder het begrip New Public Management (NPM).

Na verloop van tijd echter blijkt New Public Management niet aan de hooggespannen verwachtingen te kunnen voldoen vanwege de specifieke taken waarvoor de overheid zich ziet gesteld – zich daarmee onderscheidend van de private sector. Door het toenemend dynamische, complexe, pluriforme en open karakter van de samenleving blijken de maatschappelijke problemen niet met een eenzijdig bedrijfsmatige aanpak oplosbaar. De opkomst van ‘venijnige’ problemen op de overgang naar de 21^e eeuw stelt grenzen aan wat de overheid als marktmeester vermag.

New Public Governance zoekt naar een nieuw evenwicht tussen de taken van staat, markt en burger. De overheid bewaakt nog steeds het publieke belang, maar doet een groter beroep op het zelforganiserend vermogen van de burger. De autonomie van instellingen voor publieke dienstverlening wordt begrensd door het stellen van doelmatigheidsvragen. Zij worden aangesproken op hun vermogen om in te spelen op de wensen en behoeften van hun doelgroepen en hen te betrekken bij het oplossen van hun maatschappelijke noden. De markt wordt ingezet waar dat functioneel wordt geacht. Kenmerkend voor New Public Governance is dat oplossingen niet altijd op voorhand duidelijk behoeven te zijn, maar werkende weg en met inzet van meerdere partijen worden gevonden. Een ander kenmerk is de intrede van wat wel de netwerksamenleving wordt genoemd. Organisaties staan steeds minder op zichzelf, maar vormen netwerken en ketens, die onderling afhankelijk van elkaar zijn en elkaar wederzijds beïnvloeden.

Nog een andere invalshoek is wat in de vorige paragraaf als het ecologisch perspectief op organiseren werd beschreven. Vanuit deze zienswijze wordt gekeken naar samenhang en patronen in de complexiteit, die als positieve eigenschap van de werkelijkheid worden gezien (Van Dijk, 2014). Er is oog voor het gegeven dat interventies ook altijd niet geplande, onbedoelde en ongewenste effecten zullen hebben. Het ecologisch perspectief benadert organisaties als complexe levende configuraties, bestaande uit een groot aantal interacterende onderdelen die elkaar in verticale, horizontale en diagonale relaties beïnvloeden en bepalen. De relaties zijn non lineair en de som is groter dan de delen. Uitkomsten zijn van tevoren niet altijd voorspelbaar, maar achteraf wel verklaarbaar. Daar kan vervolgens weer lering uit worden getrokken. Het zijn met name de ‘emergente eigenschappen’ die bepalen of een systeem al of niet succesvol is.

De hier kort geschetste verschuivingen hebben consequenties voor de manier waarop organisaties in de publieke sector in het maatschappelijk krachtenveld worden gepositioneerd. Ze hebben ook consequenties voor de wijze waarop de instellingen voor publieke dienstverlening intern zullen worden ingericht en bestuurd. Om dit te verduidelijken worden in de paragrafen 2.3 en 2.4 de ontwikkelingen nader geschetst. Hierna volgt in paragraaf 2.5 een positionering van instellingen voor publieke dienstverlening als professionele organisaties. In paragraaf 2.6 wordt dit doorgetrokken naar onderwijsorganisaties.

2.3 NEW PUBLIC MANAGEMENT

2.3.1 KENMERKEN NEW PUBLIC MANAGEMENT

New Public Management (NPM) is een breed begrip waaronder een groot aantal hervormingen in de publieke sector vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw kunnen worden geschaard. Kenmerkend voor New Public Management is dat men het besturingsmodel van de private sector wil toepassen op de publieke sector. De overheid moet worden bestuurd als een bedrijf en de wijze van produceren moet gaan luisteren naar marktprincipes. Kernbegrippen zijn een meer bewuste omgang met schaarstevraagstukken en het benadrukken van efficiëntie en effectiviteit. Het nut en het rendement van de maatschappelijke voorzieningen worden uitdrukkelijk ter discussie gesteld. Het economisch paradigma overheerst. Er wordt bedrijfsmatig gedacht in termen van producten en klanten.⁵

Met de opkomst van NPM is een versterkte aandacht voor kwaliteit waarneembaar. Aandacht voor kwaliteit is, naast de voortdurende aandacht voor het efficiënt omgaan met de beschikbare middelen, sedertdien niet meer van de agenda van overheid en publieke dienstverleners (en het bedrijfsleven) verdwenen. Kwaliteit is een overlevingsvoorwaarde voor organisaties geworden. Stilstand betekent achteruitgang. Overleven kan alleen door voortdurend innoveren. Daarom moet iedere organisatie actief op zoek naar de eigen accenten in de waardetoevoeging (zie ook paragraaf 2.7.3 Cameron & Quin, 1999). Wat zijn de sterke en unieke eigenschappen die de organisatie maken tot wat zij is? Dit vormt de ‘branding’. Deze eigenschappen zal men steeds moeten benadrukken en verder uitbouwen. De onderdelen waar men minder goed in is, zijn mogelijk verbeterpunten.⁶

5 New Public Management is niet alleen begonnen, maar ook het meest uitgebouwd in de Angelsaksische landen. Met name in de Verenigde Staten wordt het klantbegrip veelvuldig op de overheid toegepast. De burger is afnemer van allerlei overheidsproducten en diensten, en bepaalt mede wat wordt geleverd en hoe dat gebeurt. Overheidsorganen zijn naar het model van het bedrijfsleven omgebouwd en vaak op afstand gezet. De ontwikkeling wordt ook gestimuleerd door internationale organisaties als de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en de OESO, die ideeën over een liberale markteconomie wereldwijd verspreiden. De Klerck (2006) en Callaghan (2000) wijzen erop dat landen daardoor in bestuurlijk opzicht steeds meer op elkaar gaan lijken.

6 Na de Tweede Wereldoorlog is het kwaliteitsdenken vanuit de VS in Japan geïntroduceerd (o.a. Deming, 1950) en heeft daar een grote vlucht genomen. Als antwoord daarop werd in 1987 in de VS de Malcolm Baldrige National Quality Award met een daaraan gekoppeld kwaliteitsmodel geïntroduceerd. Topmen in industrie en overheid zagen de noodzaak van een hernieuwde nadruk op kwaliteit in een steeds verder groeiende en steeds competitiever wereldmarkt. Europa kon daar niet bij achter blijven. In 1989 bogen veertien presidenten van grote Europese multinationals zich onder leiding van Jacques Delors over de vraag hoe aan de concurrentie uit Japan en de VS het hoofd kon worden geboden. Zij vertaalden de Amerikaanse en Japanse opvattingen over business excellence naar de Europese context. In 1989 volgde de oprichting van de European Foundation for Quality Management. De eerste versie van het EFQM Excellence Model werd in 1992 geïntroduceerd. Het vormde het model voor het waarderen van ondernemingen om in aanmerking te komen voor de Europese Kwaliteitsprijs. In Nederland zou het EFQM-model bekendheid krijgen als het INK-Managementmodel, dat vooral in de not for profit sectoren brede ingang heeft gevonden (Bron: INK).

New Public Management kent ook nadelen. Albert introduceerde in zijn boek *'Capitalism versus Capitalism: how America's obsession with individual achievement and short term profit has led it to the brink of collapse'* (1993) het begrip Rijnlandse bestuurscultuur. Na de val van de Berlijnse muur in 1989 is volgens hem de oude tegenstelling kapitalisme versus communisme vervangen door een tegenstelling tussen twee verschillende benaderingen van het kapitalisme. De Anglo-Saksische variant legt daarbij de nadruk op individualisme, oriëntatie op vrije markt, liberalisering en voorrang voor aandeelhouderswaarde. Mensen worden vooral als 'human capital' gezien. Dit uit zich onder meer in een zeer flexibele arbeidsmarkt. De Rijnlandse variant wordt daarentegen gekenmerkt door een groter gemeenschapsgevoel, aandacht voor sociale zekerheid, belang van overleg en samenwerking, spaarzin en investeren op lange termijn. Er moet in deze traditie gebalanceerd worden op de belangen van meerdere actoren, waarbij de ene partij geen voordeel mag behalen ten koste van de andere partij.

De verschillen in benadering tussen het Anglo-Saksische en het Rijnlandse model illustreren dat een te eenzijdige bedrijfsmatige benadering door de overheid ten koste kan gaan van andere belangrijke waarden zoals rechtsgelijkheid, sociale zekerheid, saamhorigheid en aandacht voor effecten van menselijk handelen op de lange termijn. Zoals hiervoor reeds is aangegeven wordt van de overheid verwacht dat zij goederen en diensten waarborgt, die voor alle burgers toegankelijk zijn. Het bestaansrecht van instellingen voor publieke dienstverlening wordt daardoor bepaald. Zij zijn waardengedreven organisaties in het belang van de burger. Het doel van deze voorzieningen ligt daarmee niet in het behalen van winst. Rendement wordt met andere woorden niet door profijt voor de financiers, maar maatschappelijk op basis van bredere belangenafwegingen bepaald.

In de volgende paragraaf wordt nog wat nader op de nadelen van NPM en de noodzaak van een bredere benadering van het profijtbeginnsel ingegaan.

2.3.2 NADELEN NEW PUBLIC MANAGEMENT

New Public Management zet vooral doel-middel relaties centraal. Het gaat om de doelmatigheid en doeltreffendheid van processen: functionele rationaliteit. New Public Management dreigt daarmee doelrationaliteit te verwaarlozen zoals belichaamd in de klassieke opvatting van openbaar bestuur, in het Engels aangeduid als Public Administration. Deze benadering komt voort uit de Weberiaanse opvatting van de bureaucratie, die onpartijdigheid, gelijkheid voor de wet en tegengaan van willekeur als oogmerken heeft. Dit maakt een *eerste nadeel* van het nieuwe paradigma zichtbaar. Als leidinggevende ambtenaren en in het verlengde daarvan leidinggevend in instellingen voor publieke dienstverlening vooral manager zijn, zullen zij zich minder bezighouden met waarom- en waartoe- vragen, ofwel de vraag wat de kernopgaven van de overheid en de publieke dienstverlening zijn. Het gaat immers vooral om de efficiënte en kosteneffectieve uitvoering van processen. Managers worden daarmee min of meer onderling uitwisselbaar. Inhoudelijke kennis doet er minder toe en gaat ook steeds meer verloren. De grote nadruk op efficiëntie kan zo ten koste gaan van waarden als sturing op inhoud en daarmee verbonden beginselen van rechtszekerheid, gelijkheid en rechtvaardigheid.

Een met het vorige samenhangend *tweede nadeel* van (te ver doorgevoerd) New Public Management is het wegvallen van tegenmacht ten opzichte van politiek en bestuur. Hoewel Weber, die het begrip bureaucratie introduceerde, uitging van het primaat van de politiek en de objectiviteit en de loyaliteit van de ambtenaar, had hij wel oog voor mogelijke uitwassen, zoals het verloren gaan van individuele verantwoordelijkheid en dientengevolge te veel macht vanuit politiek dan wel bestuur. Ambtenaren (en analoog daaraan professionals in de publieke dienstverlening) mogen en moeten in Webers opvatting dan ook op objectief-inhoudelijke gronden tegengas geven, als zij risico's en gevaren signaleren bij te eenzijdige visies vanuit het politiek/bestuurlijke primaat. Omdat echter in het New Public Management leidinggevend vaak steeds minder inhoudelijke kennis hebben van de terreinen waaraan zij leiding geven, dreigen zij - in tegenstelling tot de situatie bij Public Administration - meer en meer het verlengstuk te worden van de politieke agenda. Topambtenaren, maar ook topbestuurders van instellingen voor publieke dienstverlening, worden daarmee steeds meer geacht het politieke programma van de zittende bewindslieden uit te voeren. De van oudsher geldende onderschikking aan politiek/bestuur en de eisen van loyaliteit van ambtenaar/professional worden zo letterlijk genomen dat geen vanuit inhoudelijke belangen bereedeneerd weerwoord meer wordt verwacht. Over(t)reding wordt, hoe legitiem soms ook, niet langer op prijs gesteld. Als gevolg hiervan dreigen instellingen voor publieke dienstverlening steeds meer een verlengstuk van de politieke agenda van de dag te worden. De verhouding tussen overheid, markt en burger raakt uit balans.

Derde nadeel van te eenzijdige beleidsbepaling door de overheid is toename van regelgeving. Toezicht door de overheid zal bij vergaande uitbesteding van taken gepaard moeten gaan met nauwgezette richtlijnen voor de uitvoering; dit om een uniform aanbod te garanderen. De regels zullen ook voortdurend moeten worden gecontroleerd. Deze handelwijze zal ten koste gaan van de relatieve autonomie en beleidsvrijheid van instellingen voor publieke dienstverlening en de daarin werkzame professionals, die als maatschappelijk middenveld tussen de overheid en de burger in staan. De 'countervailing powers' en 'checks and balances' vanuit de samenleving dreigen daarmee uit balans te raken. Het zich terugtrekken van de overheid op het bepalen van het beleid en het bewaken van de uitvoering leiden daarmee paradoxaal genoeg eerder tot meer dan tot minder regelgeving. Dit wordt nog versterkt door het mechanisme dat de overheid steeds meer (genadeloos) door de burger wordt afgerekend op resultaat. Dit werkt regeldichtheid in de hand om mogelijke risico's en aanspraken te voorkomen. In 't Veld (1982) noemt dit de Wet van de beleidsaccumulatie: geslaagd beleid leidt tot vraag naar meer beleid en zwak beleid tot de roep om ander beleid. Frissen (1999) spreekt in dit verband over beleidsstapelings: falend beleid leidt zelden tot afschaffing van beleid, maar onvermijdelijk wel tot lancering van weer nieuw beleid.

Van een andere orde is een *vierde nadeel* van New Public Management: een sterke nadruk op prestatiebesturing. Als resultaten belangrijker worden dan de weg waarlangs deze zijn behaald, kunnen perverse prikkels ontstaan. Voorbeelden daarvan zijn frequent in het nieuws te vinden. Zo is de politie ervan beticht extra controles uit te voeren en navenant veel boetes uit te schrijven om van bovenaf opgelegde productietargets te halen. In de gezondheidszorg leggen verzekeraars beperkingen op aan het aantal preventieve behandelingen met als risico dat er later veel hogere kosten voor curatieve behandeling kunnen ontstaan. In het onderwijs dreigen minder getalenteerde leerlingen van school naar school te worden gestuurd

vanwege de druk om een bepaald diplomapercentage conform een landelijke benchmark te halen. In de jeugdzorg dreigen de meest problematische kinderen tussen wal en schip te vallen, omdat hulpverleners bang zijn afgerekend te worden op mogelijk uit de hand lopende crisissituaties. In de thuiszorg en in verpleeginrichtingen is de dienstverlening zodanig uitgehold en tot op de minuut uitgerekend dat de noodzakelijke immateriële aandacht voor de zorgvrager niet meer kan worden verleend. Deze voorbeelden kunnen moeiteloos met vele andere worden aangevuld. Als de aandacht bij inhoudelijke dienstverlening te veel doorslaat naar productiedwang en daarop gerichte procedures, treden er mogelijk gevolgen op die tenslotte door niemand meer worden gewenst.

Als *laatste nadeel* van New Public Management wordt hier genoemd het ontstaan van een doolhof van uitvoerende actoren, waarin de burger op den duur zijn weg niet meer vindt. Allerlei uitvoeringsvarianten van vele verschillende aanbieders, ieder met hun voor- en nadelen, zijn alleen nog maar met grote inspanning, of zelfs ook dan niet meer, te doorgronden. Dit leidt tot een zichzelf versterkend patroon. Gelijkheid en rechtszekerheid zijn dan alleen nog te garanderen door nog meer ingrepen en toezicht van bovenaf.⁷

Wat hierboven is opgemerkt over de taakopvatting van de overheid in het New Public Management kan naar analogie daarvan ook worden opgemerkt over de sturing vanuit de top van grote instellingen voor publieke dienstverlening. Ook daar kan de verantwoordelijkheid van de individuele (professionele) medewerker worden ondermijnd door een te functionele opvatting van sturing, alleen gericht op resultaat. Ook daar kan dit leiden tot een overmaat aan regeldwang en perverse prikkels. Ook daar kan het systeem van ‘checks and balances’ worden verstoord.

2.3.3 NOODZAAK TOT AANPASSING

Uit het bovenstaande komt naar voren dat New Public Management naast voordelen als heldere doelen, transparantie en oog voor efficiëntie en resultaat, ook risico's met zich mee brengt. De opvatting dat de overheid kan worden gerund als een bedrijf, waarbij zo veel mogelijk beheerst en gemeten moet worden, blijkt in de praktijk te leiden tot een eenzijdige oriëntatie op doel-middel relaties en op korte termijn te behalen resultaten. Inhoudelijke belangen en lange termijn doelen kunnen daarmee in het gedrang komen. Het leidt ook tot uitholling van verantwoordelijkheden van en wantrouwen in andere actoren. Een lange traditie van ‘countervailing powers’ en ‘checks and balances’ wordt bedreigd. New Public Management wordt daarmee vooral een bepaalde visie op organiseren en besturen vanuit eisen die de overheid stelt aan beheersbaarheid van geld en kwaliteit. Het wordt een bepaalde rolopvatting op basis van een visie op wat de overheid moet doen en vermogen. In het verlengde daarvan worden uitvoeringsorganen door de politiek ingezet om te zorgen dat het beleid zo veel mogelijk een op een wordt uitgevoerd.

7 Aardema (2010) wijst op de efficiëntie paradox. Veel van de door New Public Management gewekte verwachtingen worden niet waargemaakt. Hij noemt misluktingspercentages van 70% of meer.

Een belangrijk risico van deze bestuurlijke praktijk is dat (betrekkelijk ruime) standaarden voor kwaliteit, die principieel binnen beroepsgroepen van professionals in wisselwerking met de uitvoeringspraktijk moeten worden ontwikkeld en steeds weer aan nieuwe omstandigheden aangepast, te veel de schijn en het karakter krijgen van top down bepaalde uniforme regels en procedures, waarvoor weinig draagvlak bestaat. De aanpak van processen lijkt daarmee steeds meer eenzijdig te worden voorgeschreven. Er dreigt te weinig ruimte te zijn voor invulling en toepassing in eigen specifieke omstandigheden. Dit bedreigt de vitaliteit van sociale systemen, die nodig is om zich steeds weer aan te kunnen passen aan veranderingen in de omgeving. Een te ver doorgevoerd NPM kan daardoor leiden tot een verstikkend web van niet of slecht begrepen regels. Er wordt geen beroep meer gedaan op eigen verantwoordelijkheid en eigen oplossend vermogen. Bureaucratie als positief bedoelde eigenschap verwordt tot bureaucratisme. NPM dreigt daarmee efficiëntie eerder te belemmeren dan te bevorderen. Het leidt tot het tegendeel van wat werd beoogd.

Zoals in de inleiding reeds is betoogd, behoeft het analyse-instructie paradigma dat vooral voortkomt uit de wereld van planning & control en accountability aanvulling met het variatie-selectie paradigma uit de organisatie-ecologie en de theorievorming rondom adaptiviteit en de lerende organisatie. Beide paradigma's moeten elkaar aanvullen en in evenwicht houden.

2.4 NEW PUBLIC GOVERNANCE

De hierboven gesignaleerde nadelen hebben vanaf het begin van de 21^e eeuw geleid tot aanpassingen in New Public Management. Deze kunnen worden samengevat onder het begrip New Public Governance. Deze benadering van de overheidstaak past beter bij de eerder beschreven context van de moderne samenleving, omdat zij beter weet om te gaan met de grote hoeveelheden informatie, verschillen in inzichten, opvattingen en verwachtingen, snel wisselende en verschuivende perspectieven en uiteenlopende belangen in de hedendaagse maatschappij.

New Public Government onderscheidt zich van de klassieke Public Administration en New Public Management door de erkenning van een pluriforme samenleving en de noodzaak tot het vormen van netwerken. Terwijl Public Administration de nadruk legt op de kerntaken van de overheid en New Public Management vooral kijkt naar een efficiënte organisatie van de publieke dienstverlening, legt New Public Governance de nadruk op de noodzaak van samenwerking tussen overheid, burger en markt met al hun verscheidenheid aan organisaties van publieke en private aard. Waar Public Administration vooral kijkt naar rechtszekerheid en een consistente uitvoering van beleid en New Public Management naar de verhouding tussen input en output, verlegt New Public Governance de aandacht naar de processen van dienstverlening en de gewenste 'outcome'. In plaats van top down sturing vanuit de overheid of onpersoonlijke contracten in een competitieve markt wordt er gewerkt met (veelal langdurige) samenwerkingspartners in wederzijds afhankelijke en duurzame relaties. Persoonlijke relaties en vertrouwen nemen de plaats in van hiërarchie en anonieme contract-relaties.

New Public Governance leidt tot een overheid die haar eigen taak als hoeder van het algemeen belang serieus neemt, maar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de publieke taken deelt met een maatschappelijk middenveld, dat een eigen verantwoordelijkheid draagt en de vertaalslag maakt van instituties naar de burger. De overheid doet daarbij waar zij voor ingesteld is: bewaken van gelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid met betrekking tot de klassieke en sociale grondrechten van de burger. Voor de uitvoering doet de overheid een beroep op het maatschappelijk middenveld in de vorm van vooral regionale en lokale actoren, die beter kunnen aansluiten op specifieke omstandigheden en daarover verantwoording afleggen.

New public governance sluit beter aan bij het ideaal van de democratische driehoek, omdat meer wordt uitgegaan van gelijkwaardigheid tussen de partijen. De oplossing voor complexe sociale problemen wordt niet eenzijdig vanuit de overheid bepaald, maar komt tot stand in samenspraak tussen relevante actoren. Oplossingen worden werkende weg gezocht op basis van informatie die door alle partijen worden gedeeld. De benadering leent zich voor het aanpakken van de complexe adaptieve problemen, waarvoor de huidige samenleving zich ziet geplaatst, omdat alle partijen op basis van gedeelde informatie, eenieder vanuit de eigen expertise en op basis van gelijkwaardigheid, hun inbreng leveren.

2.5 OVER DE AARD VAN PROFESSIONELE ORGANISATIES

Organisaties waar de uitvoering van het primair proces in handen ligt van professionals vormen een subklasse van organisaties met een aantal gemeenschappelijke kenmerken. Mintzberg (1979) introduceerde hiervoor het begrip professionele bureaucratie. Het belangrijkste kenmerk van dit organisatietype is een platte structuur, waarbij de invloed van het management en de staf beperkt is. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden in beginsel zo laag mogelijk in de organisatie belegd. Operationele activiteiten worden uitgevoerd door grotendeels zelfstandig werkende professionals. De coördinatie van werkzaamheden geschiedt niet zozeer door richtlijnen van de directie of staforganen, maar door standaardisatie van kennis en vaardigheden in onderlinge afstemming door de beroepsgroep. Opleiding, selectie en blijven in het vak (training on the job) spelen een belangrijke rol bij de overdracht van de beroepsstandaarden. Bij de staf zijn daarnaast ondersteunende diensten en nevtaken ondergebracht zoals administratie, personeelsmanagement, logistiek en financieel beheer.

Deze kenmerken van de professionele bureaucratie gaan samen met een aantal specifieke kenmerken van de professional, de uitvoerder (M. Wanrooy, 2008):

- medewerkers zijn hoog opgeleid,
- beschikken over specialistische kennis of vaardigheden,
- identificeren zich sterk met hun vak/beroep (vakstandaarden, corps d'esprit),
- kennen een grote autonomie in de uitoefening van hun werk,
- vanwege sterk uiteenlopende klantsituaties wordt er vaak oorspronkelijkheid gevraagd en moet er maatwerk worden geleverd,
- beroepsethiek, moreel gezag en dienstbaarheid.

Gevolg van deze kenmerken is dat het lastig is direct leiding te geven aan professionals.

Weggeman (2007) beschouwt het leiding geven aan professionele medewerkers als maar beperkt nodig, omdat de aard van hun beroep met zich meebrengt dat zij gemotiveerd zijn om kwaliteit te leveren. Dit sluit aan bij de eerder genoemde 'natuurlijke klantgerichtheid' van de professional in de publieke dienstverlening, die het immers moet hebben van zijn interactie met de belanghebbende burger/cliënt. Desalniettemin luistert het leidinggeven nauw, gericht als het is op de optimalisering van de klantrelatie en het leveren van kwaliteit. Op het juiste moment moeten daarvoor de juiste dingen worden gedaan. Het management moet er vooral ook op bedacht zijn dat het niet tussen de professional en zijn cliëntsysteem komt in te staan, maar daaraan ondersteunend en dienend is. Dit vereist alertheid, goede timing, maar vooral ook bescheidenheid en terughoudendheid.

2.6 ONDERWIJSORGANISATIES

Wat hiervoor is beschreven over de ontwikkelingen aangaande de besturing van instellingen voor publieke dienstverlening en de kenmerken van professionele organisaties is direct van toepassing op het onderwijs. Het onderwijs heeft daarnaast een eigen set van kenmerken en eigenschappen, die het belang ervan nog verder versterken.

Onderwijsorganisaties worden over het algemeen niet direct door de overheid bestuurd, maar door belanghebbenden bij het onderwijs zelf, veelal in de vorm van verenigingen en stichtingen. De overheid is verantwoordelijk voor wetgeving en (een groot deel van) de financiering. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt echter in handen van het bevoegd gezag van de instellingen. Het gaat bij onderwijs om intrinsieke doelen, zoals het aanleren van kennis, houding en vaardigheden om zich als persoon, werknemer en burger staande te kunnen houden in de maatschappij, maar ook om persoonlijke vorming en ontwikkeling. Winstmaximalisatie is geen doel van het (publiek bekostigde) onderwijs.

Vanouds geldt in Nederland de vrijheid om het onderwijs naar eigen inzicht, dat wil zeggen naar de opvattingen van ouders/opvoeders en de hen vertegenwoordigende instanties in te richten. Bij de Grondwetsherziening van 1848 werd het klassieke vrijheidsrecht voor ‘het geven of doen geven van onderwijs’ vastgelegd. Sedertdien is het Nederlandse onderwijsstelsel geënt op autonomie (Hooge 1998, 2010, Van Wieringen 1989, 2010). Er geldt een vrijheid van stichting, richting en inrichting. De overheid stelt grenzen aan de vrijheid en de autonomie door het stellen van eisen van deugdelijkheid.

Een typisch kenmerk van onderwijsorganisaties is het pluriforme karakter van hun besturing. Onderwijs wordt door vele partijen beïnvloed. Op macroniveau kunnen worden genoemd: overheid, toezichthouders namens overheid, adviesorganen, besturenorganisaties, beroepsorganisaties, brancheorganisaties, vakbonden en tijdelijke organen als commissies en projectorganisaties. Op het niveau van de onderwijsorganisaties zelf kunnen worden genoemd raden van toezicht, colleges van bestuur, directies, afdelingsmanagers en teams van leraren, leerlingen/studenten en hun ouders, lagere overheden, regionale samenwerkingsverbanden en samenwerkingspartners. Al deze partijen oefenen ieder op hun eigen wijze invloed uit. Geen van deze partijen heeft daarbij doorzettingsmacht. Geen van de partijen kan zijn wil aan anderen opleggen.⁸

Volgens Hooge (2013) is bestuurbaarheid van onderwijsorganisaties tot op grote hoogte een illusie. Besturing van onderwijs blijkt in de praktijk een beperkt-rationele en vaak slechts indirecte aangelegenheid (‘bounded rationality’). Achter het begrip onderwijsorganisatie gaan gelaagde, complexe, vaak zelfs chaotische configuraties schuil van allerlei interacties tussen heel verschillende actoren. Deze zijn niet zomaar rechttoe rechtaan te besturen.

8 Indirect heeft de overheid tenslotte toch wel doorzettingsmacht via wetgeving en bekostiging.

Hooge stelt dat onderwijsbestuur juist vanwege genoemde beperkingen moet aansluiten bij het vermogen tot zelfbestuur en zelforganisatie van degenen die bestuurd worden. Aansluiting bij de kennis, ervaring en inzichten, maar ook bij de motivatie en toewijding van degenen die het onderwijs dagelijks met elkaar vormgeven zoals teams van leraren en hun teamleiders, leerlingen, hun ouders en andere lokale betrokkenen biedt de beste garantie op optimale onderwijskwaliteit. Bij de uitvoerders moet zo veel mogelijk professionele ruimte en eigen verantwoordelijkheid worden gelegd. Besturen betekent naast het stellen van heldere kaders vooral het adequaat toerusten van de uitvoerende partijen om de hen toekomende ruimte optimaal te benutten en hiervoor verantwoordelijkheid te dragen.

Hooge wijst erop dat het huidige onderwijsbestel wordt gekenmerkt door te weinig professionele ruimte voor leraren. Het beroep heeft daardoor een sterk uitvoerend karakter gekregen. Maar ook de onderwijsbesturen hebben door een overheid die zich te veel met de inhoud van het onderwijs inlaat aan ruimte voor zelfsturing ingeboet. Tegelijkertijd hebben zij wel veel autonomie gekregen met betrekking tot beheer en organisatie (financiën, huisvesting, infrastructuur, personeel, aangaan van samenwerkingsverbanden en doorvoeren van fusies). Er is daarmee een (te) groot beroep op besturen gedaan in hun rol van manager en ondernemer en te weinig op hun rol als inspirerend leidinggevende op onderwijskundig gebied. Een deel van de ontsporingen in het onderwijs van de afgelopen periode lijkt te kunnen worden teruggevoerd op deze (door de overheid gestimuleerde en opgelegde) eenzijdige oriëntatie van onderwijsbestuur. Het werkt een type bestuurder in de hand dat vooral oog heeft voor schaalvergroting, prestigieuze infrastructurele projecten, overnames en het binnenhalen van niet of slechts zijdelings aan het kernproces gerelateerde dienstverlening. De enorme schaalvergroting die het onderwijs in de afgelopen twintig jaar heeft ondergaan, heeft geleid tot grootschalige structuren, die steeds meer kenmerken hebben gekregen van de klassieke bureaucratie. Aansturing van onderwijsorganisaties dreigt steeds meer een verticaal en geprotocolleerd karakter te krijgen, waarvan de meerwaarde niet altijd even deugdelijk is onderbouwd en waarbij het evenwicht met de professionele autonomie in onbalans is geraakt.

2.7 CONCEPTUEEL KADER

2.7.1 SOCIAAL CONSTRUCTIVISME

Mijn basisaanname is dat omgaan met complexiteit meer proces- dan structuuriëntatie vergt.

Weick (1995) spreekt niet zozeer over organisaties, maar over organiseren. Hij beschouwt organisaties als sociale constructies, die het resultaat zijn van zingevingsprocessen tussen betrokken actoren. De zingeving kent zowel een inhoudelijke als een sociale component. Organisaties zijn de uitkomst van processen waarin mensen al doende met elkaar vorm en betekenis geven aan wat zij in interactie met elkaar tot stand brengen. Weick benadrukt het evolutionaire en retrospectieve karakter van de zingeving: wat zich evolutionair ontwikkelt, wordt pas achteraf begrepen.

Weick stelt dat mensen bij het oplossen van complexe problemen niet handelen op basis van universele, algemeen geldende theorieën en modellen, maar op basis van bepaalde veronderstellingen en vaak niet vastgelegde kennis en ervaringen (ongecodificeerde kennis). Zaken worden vaak uitgetoetst zonder dat uitkomsten op voorhand vaststaan. Ervaringen leiden vervolgens tot reflectie, op basis waarvan het handelen wordt bijgesteld. Denken en doen wisselen elkaar af. Kennisopbouw kent daardoor een iteratief karakter. Ervaringen worden niet kritiekloos verwerkt, maar door een proces van selectie, filtering en hergroepering bruikbaar gemaakt. Kennis fungeert daarmee als een referentiekader om handelen betekenisvol te maken. Actoren reageren niet op een vaststaande werkelijkheid, maar op hun eigen interpretatie van en uitsnede uit de werkelijkheid. De betekenis van de werkelijkheid is niet zozeer het resultaat van waarneming, maar van constructie. Theorie geeft mensen handvatten om te kunnen handelen.

Ook Checkland (2000) constateert dat actoren eigen referentiekaders van de werkelijkheid hanteren, gebaseerd op interpretaties van gebeurtenissen die zich afspelen. Dit kan leiden tot verschillende opvattingen over wat er gebeurt. Weick noemt dit dubbelzinnigheid. Interactie tussen actoren moet ertoe leiden dat deze dubbelzinnigheid wordt gereduceerd en hanteerbaar gemaakt. De werkelijkheid is daarmee intersubjectief. Het ontwikkelen van kennis over en de interpretatie van de werkelijkheid is iets wat voortdurend tussen betrokken actoren plaatsvindt. Er wordt voortdurend gezocht naar de aard en de betekenis van relevant geachte verschijnselen. Om te kunnen functioneren en gezamenlijk doelen te kunnen realiseren is een zekere overeenstemming tussen betrokkenen nodig. Hierdoor ontstaat 'framing' ofwel een duidelijke focus en het richten van energie en inspanningen op een gewenst doel.

Weick spreekt over gekoppelde gedragscycli ('interlocked behaviours'). 'Organiseren is een consensueel gevalideerde grammatica voor het verminderen van dubbelzinnigheid door middel van verstandig gekoppeld gedrag' (Weick, *The social psychology of organizing*, 1979). (Praktijk)kennis geeft mensen handvatten om tot afstemming in het handelen te komen. In andere woorden: het scheppen van betekenis via interactie leidt tot (tijdelijke) routines

en daarmee tot sociale structuren/instituties. Deze wisselwerking tussen individu en sociale systemen is de kern van Giddens structuratietheorie (1990). Mensen produceren en reproduceren in hun dagelijks handelen regels en routines die een eigen leven kunnen gaan leiden, maar ook weer door mensen kunnen worden veranderd en aangepast aan nieuwe omstandigheden en inzichten. Structuur is daarmee altijd zowel 'constraining' als 'enabling'. Ook Giddens gaat ervan uit dat de betekenis van de werkelijkheid niet zozeer het resultaat is van waarneming en deductie, maar van inductie en constructie.

Het sociaal constructivisme, waar bovengenoemde auteurs exponenten van zijn, gaat er aldus van uit dat waarneming van de werkelijkheid altijd wordt gekleurd door eigen ervaringen en interpretaties. Mensen construeren hun eigen werkelijkheid en baseren daarop hun handelen. Het begrip sociale perceptie geeft dit aan. Het laat zien wat de filosoof Epictetus al in de eerste eeuw voor Christus beweerde: er is niet zozeer een objectieve, maar eerder een subjectieve, door de mens gecreëerde werkelijkheid. Ook Schein (1974) wijst erop dat mensen niet reageren op een objectieve wereld, maar op een wereld die gevormd is door hun eigen interpretaties, hypothesen en theorieën. Het gaat er dus niet zozeer om hoe de feitelijke, fysieke of objectieve wereld in elkaar steekt, maar om tijd- en plaatsgebonden psychologische realiteiten die mensen in steeds veranderende situaties ervaren.

De basisgedachte is dat de werkelijkheid neutraal is totdat actoren er gezamenlijk betekenis aan geven. Bepalend zijn de menselijke interactie en de zin- en betekenisgeving die daaruit voortkomen. Centrale vooronderstellingen zijn:

- een objectieve werkelijkheid is voor mensen ongrijpbaar; de werkelijkheid waarmee we omgaan is sociaal geconstrueerd;
- kennis is historisch, sociaal-cultureel specifiek en contextbepaald;
- kennis komt voort uit intermenselijke communicatieprocessen.

Een belangrijke rol bij het construeren van de werkelijkheid speelt de taal. Het sociaal constructivisme beschouwt de taal niet alleen als een instrument waarmee we de werkelijkheid beschrijven, maar ook als een voertuig waarmee we onze werkelijkheid creëren. Taal is bij uitstek een communicatiemiddel en met taal bouwen wij verhalen waarin we onze constructie van de werkelijkheid met anderen delen. Taal creëert de werkelijkheid (Weick, 1979, Gergen, 1994). Het maakt nogal verschil welke woorden er worden gebruikt om een situatie of ervaring te beschrijven. Twee mensen zullen voor eenzelfde ervaring verschillende woorden gebruiken en daarmee ook twee werkelijkheden creëren.⁹

Weicks procesbenadering, Checklands 'soft system methodology' en de structuratietheorie van Giddens bieden met hun sociaal constructivisme een alternatief voor de structuurbenaderingen in de organisatiekunde en onderbouwen en ondersteunen de ontwikkeling van alternatieve paradigma's in de bestuurskunde, waarbij de rol en stijl van leiding geven anders worden ingevuld en gepositioneerd.

9 Aanknopingspunten voor het sociaal constructivisme zijn ook te vinden in P. Berger en Th. Luckmann, *The social construction of reality* (1966).

2.7.2 OMGAAN MET COMPLEXE PROBLEMEN

Om het hoofd te kunnen bieden aan de toenemende complexiteit in de hedendaagse samenleving kan men in navolging van Heifetz (1994) onderscheid maken naar technische en adaptieve problemen. Technische problemen zijn te vatten in een heldere probleemdefinitie. De benodigde kennis en ervaring voor het oplossen ervan zijn voorhanden. Technische vraagstukken behoeven niet per definitie eenvoudig te zijn, maar de oplossingsrichting is bekend en er bestaat consensus over de richting, waarin de oplossing moet worden gezocht. Technische problemen zijn met een bedrijfsmatige benadering oplosbaar omdat standaardisering mogelijk is. Er kunnen schaalvoordelen worden behaald waardoor winststreven mogelijk wordt.

In tegenstelling tot technische problemen zijn adaptieve problemen complex. Doorgaans is op voorhand niet duidelijk wat het probleem nu precies inhoudt. Er is vaak een veelvoud van actoren bij betrokken en er moeten werkende weg steeds weer deeloplossingen worden gevonden. De effecten van interventies zijn van tevoren niet bekend. Het aanpakken van adaptieve problemen kan worden gehinderd door verschillen in oriëntaties op achterliggende waarden en normen. Dit leidt tot verschillende opvattingen over de aanvaardbaarheid van voorgestelde oplossingen.

Heifetz onderscheidt op basis van de as 'kennis' en de as 'kernwaarden' de volgende vier typen problemen:

- gestructureerde problemen: kennis is aanwezig en er is overeenstemming over de aanvaardbaarheid van de gekozen oplossingen;
- half gestructureerde problemen: kennis is aanwezig, maar er is geen overeenstemming over de aanpak;
- half gestructureerde problemen: er is overeenstemming over de aanpak, maar de benodigde kennis voor de oplossing ontbreekt;
- ongestructureerde problemen: zowel de kennis als overeenstemming over de aanpak ontbreken.

Een analoge indeling hebben Kurts en Snowden (2003) met hun Cynefin model aangereikt. Zij gaan ervan uit dat menselijke interacties sterk beïnvloed worden door persoonlijke en collectieve ervaringen. Mensen kijken, afhankelijk van hun perceptie van de situatie, verschillend tegen de werkelijkheid aan. Kennis van feiten en de waardering ervan (perceptie) vormen verschillende aspecten die het handelen mede bepalen.

In bekende situaties handelen mensen op basis van rationele keuzes en doelbewuste intenties, omdat patronen en ervaringen in het verleden op nieuwe situaties kunnen worden geprojecteerd. Er is overeenstemming over de aanpak. Bij onbekende situaties gaat dit niet op. Oplossingen moeten werkende weg worden gevonden. Er is geen sprake van een herkenbare orde, waarbinnen rationele keuzes kunnen worden gemaakt en percepties overeenkomen.

Het Cynefin model onderscheidt op basis van de dimensie 'orde' en de dimensie 'kennis' vier soorten situaties:

- eenvoudige situaties: de oorzaak van de situatie is bekend, evenals de gevolgen. De relatie tussen oorzaak en gevolg is duidelijk. Er is consensus, omdat er sprake is van repeterende patronen en consistente gebeurtenissen. Er kunnen standaard werkwijzen en procedures worden gehanteerd;
- gecompliceerde situaties: de gevolgen van de situatie zijn bekend, maar de oorzaken niet. De samenhang tussen oorzaak en gevolg is daardoor niet of slechts ten dele bekend. Patronen moeten op basis van expertise in kaart worden gebracht. Conclusies kunnen pas na zorgvuldige waarneming en analyse worden getrokken. Zij kunnen per expert verschillen. Er bestaan meerdere geschikte werkwijzen om met deze situaties om te gaan;
- complexe situaties: zowel de oorzaken als de gevolgen van situaties zijn onbekend. Patronen en verbanden zijn wel waarneembaar, maar niet voorspelbaar, omdat zij alleen achteraf kunnen worden herkend zonder duidelijkheid over de onderliggende oorzaken. Handelen in deze situaties wordt gekenmerkt door eerst uit te proberen, vervolgens te kijken wat er gebeurt en daar weer op te reageren. Daarbij wordt geprobeerd voorkeurspatronen te stabiliseren;
- chaotische situaties: oorzaak en gevolg zijn ook hier onbekend, maar er is bovendien sprake van een dermate grote turbulentie dat de tijd ontbreekt om zaken rustig uit te proberen en te experimenteren teneinde tot patroonherkenning te komen. Het handelen wordt hier in de eerste plaats gekenmerkt door snelheid om crises te bezweren en turbulentie te reduceren. Pas daarna kan worden gezien of en welke vervolgacties mogelijk zijn.

Naarmate vraagstukken complexer (venijniger) worden, zullen zij meer de kenmerken van ongestructureerde problemen en complexe dan wel chaotische situaties vertonen. Dit brengt met zich mee dat er steeds minder eenzijdig bepaald kan worden wat er moet gebeuren. Leiding geven in dergelijke situaties betekent in staat zijn de voor het bereiken van passende oplossingen noodzakelijke condities te herkennen en deze vervolgens ook te kunnen creëren. Leidinggevendens moeten daartoe verbindingen aangaan met de relevante omgeving en de uitvoerende medewerkers. De top moet investeren in coördinatiemechanismen die een proces van gezamenlijke betekenisgeving mogelijk maken. Zij moet daarbij helder aangeven wat men van de uitvoering in functie van de turbulente omgeving vraagt, maar vervolgens voor oplossingen investeren in vertrouwen. De leiding zal bereid moeten zijn risico te nemen, omdat men niet alleen de uitkomst kan bepalen.

2.7.3 BEELDEN VAN ORGANISATIES

Organisaties zijn samenwerkingsverbanden van mensen gericht op het realiseren van doelen.¹⁰ Organisaties zijn een sociale vinding om doelgericht zaken voor elkaar te krijgen, die mensen voor elkaar willen krijgen (French en Bell, 1983). Organisaties hebben alleen bestaansrecht, als zij waarde toevoegen. Zij zijn voor hun continuïteit afhankelijk van hoe de omgeving hun waarde inschat (Cameron & Quinn, 1999, 2006).

¹⁰ Het woord organisatie stamt af van het Griekse woord 'organon', wat 'instrument' betekent. Uit de oorsprong van het woord blijkt reeds dat organisaties geen doel in zichzelf zijn, maar worden gecreëerd met het oog op het realiseren van buiten henzelf liggende doelen.

In de loop van de tijd zijn er steeds weer nieuwe benaderingen ontwikkeld om de werking van organisaties te beschrijven en op grond daarvan optimaal vorm te geven. De basisbeelden die men heeft en de keuzes die men hierin maakt zijn bepalend voor de manier waarop men zal gaan besturen en managen. Bekend in dit verband is Morgan (1986) die op basis van onderzoek acht modellen heeft geïdentificeerd, van waaruit naar organisaties kan worden gekeken: 1) machine, 2) organisme, 3) hersenen, 4) culturen, 5) politieke systemen, 6) psychologische gevangenis, 7) vloeibaarheid en transformatie en 8) instrument van dominantie.

Morgan stelt dat het begrip dat mensen hebben van organisaties altijd zal zijn gebaseerd op de beelden of theorieën die zij omtrent de werkelijkheid hanteren. Mensen die een organisatie slechts vanuit een enkel gezichtspunt beschouwen, zullen alleen de mogelijkheden zien die bij die beeldvorming horen. Mensen die op meerdere manieren naar organisaties kijken, kunnen alternatieve perspectieven op organiseren ontwikkelen en daarmee nieuwe oplossingen voor bestaande en nieuwe vragen en problemen genereren. Meervoudig kijken helpt om de complexe werkelijkheid op meerdere manieren te kunnen duiden en op grond daarvan het handelingsrepertoire te verbreden.

Het werken met beelden bij de besturing van organisaties heeft de volgende voordelen:

- verschillende beelden van organisaties hebben hun eigen zeggings- en werkingskracht;
- beelden vullen elkaar vanwege complementariteit en contrast aan;
- meervoudig kijken versterkt de sturingskracht.

2.8 ORGANISEREN OP DE OVERGANG NAAR DE 21E EEUW

Gegeven de ontwikkelingen in de macro context (paragraaf 2.1 t/m 2.4) en gegeven de positionering van professionele organisaties met nadruk op onderwijsorganisaties (paragraaf 2.5 en 2.6) en het gegeven dat omgaan met complexiteit meer proces- dan structuuriëntatie vergt (paragraaf 2.7) wordt in deze paragraaf aan de orde gesteld welke wijze van inrichting van de organisatie (2.8.1), welk type leiderschap met welke constellatie van kenmerken (2.8.2), welke strategiebepaling (zie 2.8.3) en welke wijze van inrichting van de werkprocessen, de kwaliteitszorg en de werkrelaties (2.8.4 t/m 2.8.7) dan nodig zijn. Op basis van de typering van de macro context en de aard van professionele organisaties c.q. onderwijsorganisaties wordt aldus aangegeven aan welke condities inrichting, besturing, strategie en teamontwikkeling moeten voldoen, oftewel: welke condities moeten worden gerealiseerd. De paragraaf wordt afgesloten met een tweetal beschouwingen, ontleend aan bronnen die specifiek zijn voor het onderwijs en welke het belang van bovengenoemde thema's voor het onderwijs illustreren.

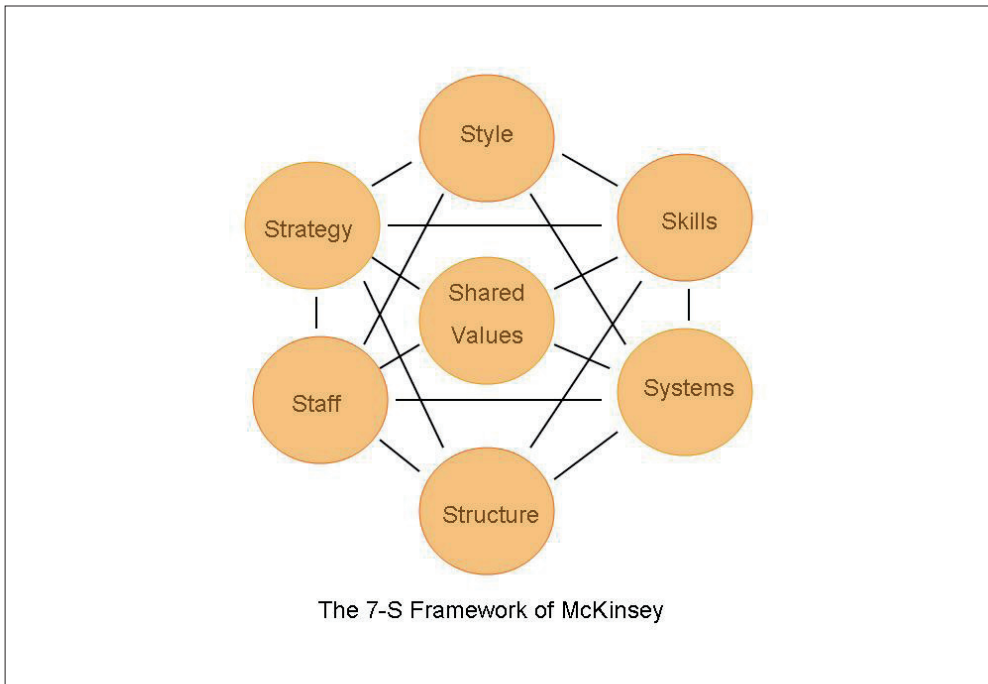
2.8.1 INRICHTING ORGANISATIE

Peters en Waterman gingen in hun befaamde boek *In search of excellence* (1982) op zoek naar factoren die de continuïteit en de kwaliteit van organisaties bepalen. Zij onderzochten daartoe een veertigtal bedrijven die al gedurende een lange tijd succesvol waren. Hun onderzoek kan worden gezien als een van de eerste pogingen in de literatuur om systematisch en modelmatig in kaart te brengen waarmee organisaties bij hun richting, inrichting en verrichting rekening moeten houden, als zij willen streven naar kwaliteit en excellentie.

Peters en Waterman signaleerden acht thema's die succesvolle bedrijven gemeen hadden:

- 1 Actiegerichte oriëntatie - snelle besluitvorming, gerichtheid op het oplossen van problemen en voorkomen van bureaucratische controle;
- 2 Klantgerichte instelling - leren van de mensen die de producten/diensten afnemen;
- 3 Autonomie en ondernemingsgeest - bevorderen van innovatie en stimuleren van 'kampioenen';
- 4 Productiviteit door de inzet van mensen - vertrouwen en geloven in je medewerkers en hen inzetten als bron van kwaliteit;
- 5 Persoonlijke inzet en waarden gedreven - management dat betrokkenheid toont en aandacht heeft voor de dagelijkse praktijk;
- 6 Schoenmaker, blijf bij je leest - doe waar je goed in bent en blijf daarbij;
- 7 Eenvoudige organisatie, kleine staf - groeien daar waar het echt nodig is;
- 8 Vrijheid in gebondenheid - 'bedrijfsbreed' gedeelde waarden, maar autonomie op de werkvloer.

De bevindingen van Peters en Waterman zijn samengevat in het 7-S model van McKinsey.



Genoemde organisatiecomponenten kunnen worden verdeeld in twee groepen:

- de 'harde' componenten: strategie, structuur en systemen
- de 'zachte' componenten: management, mensen en cultuur.

Opvallend aan het 7-S model was dat de zachte componenten voor de besturing belangrijker werden geacht dan de harde. Dit vormde een breuk met de tot dan toe overheersende opvatting dat de harde kant van de organisatie bepalend is voor het succes. Peters & Waterman gaan ervan uit dat de juiste toepassing van de S'en aan de buitenkant van de cirkel zullen leiden tot de ontwikkeling van de gewenste cultuur: het middelpunt van de cirkel en de cultuur op haar beurt zal leiden tot het gewenste succes.

Naast het 7-S McKinsey Framework kunnen ook andere modellen worden genoemd die proberen de factoren of gebieden te benoemen die belangrijk zijn voor het bereiken van kwaliteit. Het zijn factoren waar organisaties voor hun inrichting rekening mee kunnen houden. Achtereenvolgens worden hier als voorbeelden genoemd:

- Xerox Business Excellence Model
- Malcom Baldrige National Quality Award
- het model van de British Quality Foundation
- EFQM-model.

Het Xerox Business Excellence Model werd ontwikkeld, nadat Xerox na een aanvankelijk langdurige periode van succes vanaf de zestiger jaren van de vorige eeuw in de tweede helft van de jaren tachtig tot aan de rand van een faillissement was beland. Het model benadrukt de volgende factoren:

- Leiderschap
- Human Resource Management
- Business Process Management
- Focus op klanten en markten
- Actief gebruik van managementinformatie en -instrumenten voor het meten van kwaliteit
- Gerichtheid op resultaten.

De Britse Quality Foundation noemde in een rapport met als onderwerp Business Excellence de volgende lijst van 'enablers':

- Management dat volkomen is toegewijd aan het vinden van wegen naar excellentie
- Effectieve strategische planning
- Hoge mate van medewerkers participatie: door effectieve communicatie hen betrekken bij het formuleren van missie, visie en doelen van de organisatie
- Nadruk op belang medewerkers middels empowerment en training
- Procesmanagement: meten en voortdurend verbeteren van de werkprocessen
- Consequente klantgerichtheid
- Zorg voor milieu management en de bredere omgeving
- Vermijden van jargon om een naadloze integratie van kwaliteitstreven in de dagelijkse praktijk mogelijk te maken
- Interne verspreiding van 'best practices'.

De Amerikaanse Malcom Baldrige National Quality Award kent de volgende criteria voor excellent presteren:

- Leadership: How upper management leads the organization, and how the organization leads within the community.
- Strategic planning: How the organization establishes and plans to implement strategic directions.
- Customer and market focus: How the organization builds and maintains strong, lasting relationships with customers.
- Measurement, analysis, and knowledge management: How the organization uses data to support key processes and manage performance.
- Human resource focus: How the organization empowers and involves its workforce.
- Process management: How the organization designs, manages and improves key processes.
- Business/organizational performance results: How the organization performs in terms of customer satisfaction, finances, human resources, supplier and partner performance, operations, governance and social responsibility, and how the organization compares to its competitors.

Het EFQM model, in Nederland beter bekend onder de naam INK-managementmodel ten slotte kent de volgende gebieden:

ENABLERS

- Leiderschap
- Management van medewerkers
- Strategie en beleid
- Management van middelen
- Management van processen

RESULTATEN

- Medewerkers
- Klanten en leveranciers
- Maatschappij
- Bestuur en financiers

De feedbackloop tussen de resultaten en de organisatiegebieden ('enablers') wordt wel het 10e aandachtsgebied genoemd.

Genoemde modellen kunnen door organisaties worden gebruikt om de organisatie in te richten en de componenten te bepalen waarmee bij het sturen op kwaliteit en excellentie rekening moet worden gehouden.

2.8.2 ONTWIKKELINGEN IN LEIDERSCHAP

Leiding geven is in essentie het gedrag van anderen beïnvloeden. Leiderschap vervult een noodzakelijke functie in organisaties, omdat deze per definitie gericht zijn op het realiseren van doelen. Het bewaken van het realiseren ervan zal dan ook bewust moeten worden belegd. Leiderschap wordt daarmee gekenmerkt door doelbewust, doelgericht en doelmatig handelen. Het is functioneel in het bepalen van de doelen, het inrichten van de organisatie om de doelen te realiseren en het stimuleren/bevorderen/sturen dat er op de afgesproken wijze wordt gewerkt en de beoogde resultaten worden bereikt. Het INK-managementmodel spreekt in dit verband van richten, inrichten en verrichten.

Vaak wordt aan eerstgenoemde taak, het bepalen van de doelen ofwel het zoeken van de koers, het begrip leiderschap in engere zin verbonden. Hieraan wordt vervolgens ook gekoppeld het vermogen om mensen te inspireren en te motiveren en hen mee te krijgen in het realiseren van de doelen. Voor het coördineren van en toezien op de dagelijkse werk-uitvoering wordt eerder het begrip managen gereserveerd.

Een ander onderscheid is transactioneel en transformationeel leiderschap (Bass, 1985). Transactioneel leiderschap gaat uit van ruilrelaties. Het gedrag van medewerkers zal worden gestuurd door belonen en straffen. Transactioneel leiderschap wordt geassocieerd met de rol van manager: operationele doelen stellen, werkwijzen bepalen, uitvoering bewaken en controleren of de beoogde resultaten worden behaald. De nadruk ligt op efficiëntie en

effectiviteit. Transformationeel leiderschap gaat ervan uit dat het gedrag van medewerkers niet alleen wordt bepaald door extrinsieke, maar ook door intrinsieke motivatie. Medewerkers ontleen een eigen zin en betekenis aan het werk. Transformationeel leiderschap richt zich op het ontwikkelen van visie, inspiratie, motivatie en betrokkenheid. Een vergelijkbaar onderscheid is dat tussen taakgericht en mensgericht leiderschap (Blake en Mouton, 1985). Het INK-managementmodel koppelt de PDCA-cyclus aan de rol van de manager en de IMWR-cirkel aan het vervullen van leiderschap.

Voor een goede werking van de organisatie zijn zowel transformationeel als transactioneel leiderschap nodig. Er moet niet alleen een koers worden bepaald en aandacht worden besteed aan inspiratie, bevlogenheid en verbinding. Er moet ook leiding worden gegeven aan de dagelijkse gang van zaken door het tijdig verschaffen van middelen, coördineren van de uitvoering, oplossen van knelpunten, problemen en conflicten, tegengaan van verspilling en het regelmatig uitvoeren van checks of de beoogde resultaten ook daadwerkelijk worden behaald.

Door de toegenomen complexiteit van de samenleving is een verschuiving zichtbaar naar het benadrukken van het belang van transformationeel leiderschap. Klemmende maatschappelijke problemen als toenemende concurrentie, teruglopende werkgelegenheid en afnemende sociale zekerheid, vermindering van sociale cohesie door conflicten tussen groepen van verschillende etnische en culturele herkomst en bedreiging van het milieu vragen om koerszoekend leiderschap, niet alleen in de top, maar in alle lagen van de organisatie. Het belang van een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van de werkprocessen en daarmee samenhangend helder taakgericht leiderschap mag daarbij echter niet uit het oog worden verloren.

Regelmatig wordt de vraag aan de orde gesteld of het mogelijk is om géén of slechts informeel leiderschap uit te oefenen, vanuit de veronderstelling dat daarmee de leden van de organisatie spontaan tot de juiste initiatieven zullen komen en de organisatie juist meer zullen laten groeien en bloeien. Regelmatig worden er ook initiatieven tot dergelijke organisatievormen genomen en in wisselende varianten ervan uitgetoetst. Onderzoek (o.a. Yammarino, 2005) toont aan dat passief leiderschap leidt tot minder inspiratie bij medewerkers, lagere waardering, minder efficiënt werken en slechtere resultaten. Omgekeerd blijken het klimaat in de organisatie en de behaalde resultaten positief te worden beïnvloed als met name transformationeel leiderschap wordt uitgeoefend. Hieruit blijkt dat actief en verbindend leiderschap een noodzakelijke voorwaarde is voor succesvolle organisaties. Het belang ervan kan nauwelijks worden overschat.

PERSOON OF SITUATIE GEBONDEN LEIDERSCHAP

In de literatuur over leiderschap is een belangrijk thema of leiderschap wordt gekenmerkt door een universele set van persoonsgebonden eigenschappen of afhankelijk is van situaties. Als representant van de eerste opvatting heeft Kotter (1997) een proces van acht fasen van effectief leiderschap geïntroduceerd. Hierin komen achtereenvolgens naar voren urgentiebesef oproepen, visie en strategie formuleren, draagvlak creëren, korte termijn doelen realiseren, verbeteringen consolideren en van daaruit grotere veranderingen op gang brengen en in de organisatiecultuur verankeren.

Covey (2004) beschrijft de zeven eigenschappen van effectief leiderschap: proactiviteit, doelgerichtheid, beginnen bij het begin, streven naar win-win verhoudingen, eerst begrijpen dan begrepen worden, creatief samenwerken en zelfvernieuwing.

Als vertegenwoordigers van de situationele benadering kunnen worden genoemd Hersey & Blanchard (1977). Zij onderscheiden op basis van de 'managerial grid' van Blake en Mouten (1985) vier leiderschapstijlen, die afhankelijk van de context het beste kunnen worden ingezet:

- instrueren (veel sturing)
- overtuigen (veel sturing en enige ondersteuning)
- overleggen (enige sturing en veel ondersteuning)
- delegeren (veel ondersteuning).

Een andere vertegenwoordiger van situationeel leiderschap is Quinn (2003). Deze onderscheidt op basis van de assen Binnen/Buiten en Flexibiliteit/Beheersing acht verschillende leiderschapsprofielen, die meer of minder in de bijbehorende situaties effectief zullen zijn.

Voor beide benaderingen valt iets te zeggen. De meeste mensen zullen bepaalde kenmerken en gedragingen van leiders zoals bijvoorbeeld door Kotter en Covey genoemd direct herkennen en erkennen. Deze kenmerken zullen in veruit de meeste situaties van toepassing zijn. Daarnaast zijn er ook situatiebepaalde specifieke eigenschappen en zullen er, afhankelijk van de situatie, verschillende accenten in de meer algemene eigenschappen moeten worden gelegd. Ook door de veranderende maatschappelijke omstandigheden en daarmee gepaard gaande veranderingen in opvattingen zullen bepaalde eigenschappen van leiders in meerdere of in mindere mate worden benadrukt en belangrijk worden gevonden. Zo is er hiervoor al op gewezen dat transformationeel leiderschap in belang toeneemt, omdat de complexiteit van de problemen in de huidige samenleving is toegenomen.

ONTWIKKELINGEN IN LEIDERSCHAP

Weijers (2011) wijst erop dat de opgaven, waarvoor leidinggevendens zich gesteld zien om drie met elkaar samenhangende redenen complexer zijn geworden:

- 1 De externe (sociale) context van de informatiesamenleving vereist dat voortdurend grote hoeveelheden data en informatie, verschillende inzichten, opvattingen en verwachtingen, snel wisselende en verschuivende perspectieven en uiteenlopende belangen geïntegreerd moeten worden. De samenleving laat zich minder gemakkelijk kennen en doorgronden. Feiten, meningen, interpretaties, emoties en percepties lopen vaak onnavolgbaar door elkaar. De externe omgeving wordt gekenmerkt door onbepaaldheid, onbegrensdeheid en onvoorspelbaarheid.
- 2 De interne context waarin bestuurders leven, is fundamenteel van karakter veranderd. Enkelvoudige, verticaal gestructureerde en relatief overzichtelijke organisaties transformeren naar multidimensionale, complexe, levende en verbonden systemen. Daarin zijn multi-actor dynamiek en interconnectiviteit kernbegrippen. Het machtscentrum is als gevolg daarvan minder eenduidig. De externe en interne context van besturen zijn steeds meer vervlochten geraakt.

- 3** De vraagstukken die op de agenda komen, zijn ingewikkeld, samengesteld en ambigu. De bestuurlijke opgave vergt zowel cognitieve bekwaamheden als een morele, deugd-zame opstelling in houding en gedrag.

Door de toegenomen complexiteit van de vraagstukken waarmee organisaties worden geconfronteerd wordt van leidinggevendens steeds meer verwacht dat zij een beroep op anderen kunnen doen. Het beeld van de heroïsche leider, die vanaf eenzame hoogte alle beslissingen neemt, maakt plaats voor de erkenning dat één enkel individu nooit alle benodigde wijsheid in pacht kan hebben. In 1993 formuleerde Peter Drucker dit in een toespraak voor de Drucker Foundation Advisory Board als volgt: ‘The leader of the past was a person who knew how to tell. The leader of the future will be a person who knows how to ask.’ (In: M. Goldsmith, 2005). De complexiteit van de problemen vraagt om een benadering vanuit verschillende gezichtspunten en het bundelen van kennis. Leiderschap is daarmee steeds minder exclusief gebonden aan bepaalde personen die in de leidinggevende functies zijn benoemd. Leiderschap kan op alle niveaus in de organisatie door meerdere mensen, in wisselende samenstelling, al naargelang de situatie daarom vraagt, worden uitgeoefend. Dit biedt de mogelijkheid om van elkaar te leren. Van Vugt en Ahuja (2011) verwijzen naar mathematische modellen, waaruit blijkt dat als onzekerheid en complexiteit toenemen, gedistribueerd leiderschap beter werkt dan leiderschap door één individu. Leidinggevendens zullen ook steeds meer moeten schakelen tussen verschillende omgevingen. Zij opereren op het grensvlak tussen binnen en buiten de organisatie. Leiderschap kan daarmee ook van buiten de organisatie komen. Dit vereist flexibiliteit, veerkracht en kunnen omgaan met diversiteit.

Een met het voorgaande samenhangende ontwikkeling is dat de persoon van de leider steeds belangrijker wordt. Van leiders wordt verwacht dat zij authentiek zijn, inzicht hebben in zichzelf, zichzelf kunnen beoordelen op hun beweegredenen en handelen, en steeds weer leren van hun ervaringen. Belangrijk is de ontwikkeling van een effectieve grondhouding en een innerlijk kompas. Fouten maken mag, maar men moet wel kunnen aantonen dat men zorgvuldig heeft gehandeld en al het mogelijke heeft gedaan om deze te voorkomen. Transparantie is in de informatiemaatschappij niet meer weg te denken. Van leidinggevendens wordt tenslotte ook verwacht dat zij een voorbeeld zijn voor anderen.

In de literatuur komen de volgende eigenschappen van effectieve leiders voor deze tijd naar voren: geloofwaardigheid, eerlijkheid, betrouwbaarheid, discipline, openheid en bekwaamheid tot dialoog en geven van vertrouwen. Ook worden genoemd diplomatie, respect voor anderen, besluitvaardigheid, intelligentie en inhoudelijke competentie en visie. In deze eigenschappen zijn zowel elementen van transactioneel als transformationeel leiderschap herkenbaar. Deze combinatie van eigenschappen wordt ook wel samengevat onder de noemer dienend leiderschap. Zij dragen, zoals hiervoor reeds werd aangegeven in tegenstelling tot passief leiderschap, bij aan het beter functioneren van en hogere waardering door medewerkers en leiden tot betere resultaten (Yammarino, 2005).

Weijers (2011) maakt in navolging van anderen in het vereiste repertoire van (top)bestuurders een onderscheid tussen *being* en *doing*. Being is daarbij het belangrijkste. Het verwijst naar authenticiteit, integriteit, geloofwaardigheid, moreel gezag, fatsoen, verantwoordelijk-

heidsbesef en 'eigen wijsheid'. Wie ben je als mens? Daar draait het echt om, vooral in moeilijke omstandigheden. Gestapelde, intellectuele slimheid in (top)bestuur is niet toereikend. Dat kan zelfs ontaarden in list, bedrog, manipulatie, pervers gedrag en fraude. Wat nodig is, is normativiteit. De essentie is om kennis en inzicht te verbinden met praktisch handelen, rekening houdend met omstandigheden, met belangen van anderen en met eigen belang. Kortom, de verbinding tussen 'geweten' en 'weten' is cruciaal.

Ter afsluiting van deze paragraaf nog het volgende. Noch van private noch van publieke organisaties en hun leidinggevenden en medewerkers mag worden aangenomen dat zij uit zichzelf uitsluitend oog hebben voor het algemeen belang en het organisatiebelang. Het is en blijft derhalve nodig organisaties zodanig te disciplineren dat de kwaliteit van de dienstverlening blijvend is gewaarborgd. Systemen van kwaliteitszorg en de daarmee gepaard gaande transparantie zijn noodzakelijk om iedereen duidelijk te maken waar het om gaat en scherp te houden bij het uitvoeren van de overeengekomen taken. Leidinggeven gaat zowel over het ontwerpen en bezielen van deze systemen als het bewaken van de adequate werking ervan. Ook hierin is de combinatie van transactionele en transformationele eigenschappen essentieel.

2.8.3 EVENWICHTIGE STRATEGIEBEPALING IN EEN TURBULENTE OMGEVING

Cameron & Quinn (1999, 2006) gaan uit van de stelling dat organisaties alleen bestaansrecht hebben, als zij waarde weten toe te voegen voor hun omgeving. Alle organisatieleden, of het nu gaat om leidinggevenden of medewerkers op welke plaats in de organisatie dan ook, worden uiteindelijk beoordeeld op hun vermogen tot waardecreatie. Cameron & Quinn zien het als een complexe opgave om helder te bepalen welke waardedoetoevoeging van de organisatie en haar medewerkers mag worden verwacht. Toch is dit nodig om alle betrokkenen hierover helderheid te verschaffen. Traditionele maatstaven, uitgedrukt in vooral financiële indicatoren, brengen dit onvoldoende in beeld. Naast materiële moeten er ook immateriële indicatoren worden onderscheiden.

Cameron & Quinn introduceerden het 'Competing Values Framework' (Quinn & Rohrbaugh, 1983, Cameron & Quinn, 1999). Dit model gaat ervan uit dat er vier ogenschijnlijk met elkaar strijdige manieren of strevingen zijn waarmee waarde kan worden gecreëerd:

- Controleren (de juiste dingen doen, accent op verbeteren)
- Samenwerken (dingen samen doen, accent op intern afstemmen)
- Creëren (dingen als eerste doen, accent op vernieuwen)
- Concurren (dingen het snelste doen, accent op de markt verslaan).

Deze vier met elkaar wedijverende strevingen zijn in te delen naar twee hoofdassen:

- Stabiliteit en flexibiliteit
- Interne en externe gerichtheid.

Organisaties verschillen in de manier, waarop zij met de vier genoemde vormen van waardencreatie omgaan. Er moet wel een zeker evenwicht in worden aangebracht. Balans tussen de vier onderscheiden dimensies is kritisch voor succes op de lange termijn. Een te eenzijdige nadruk op één van de dimensies maakt een organisatie kwetsbaar.

Een op het model van de concurrerende waarden gebaseerde optiek geeft Aardema (2004). Hij onderscheidt de volgende aspecten:

- Organisatiegerichte cultuuraspecten (beheersen en regelen, gericht op rechtmatigheid)
- Mensgerichte cultuuraspecten (stimuleren en samenbrengen, gericht op aanvaardbaarheid)
- Omgevingsgerichte cultuuraspecten (verkennen en vernieuwen, gericht op doeltreffendheid)
- Resultaatgerichte cultuuraspecten (koers bepalen en presteren, gericht op doelmatigheid).

De eerste twee oriëntaties zijn gericht op stabiliteit en de interne verhoudingen, de laatste twee op flexibiliteit en de externe omgeving.

Volgens Aardema stuurt de overheid in het algemeen te eenzijdig op stabiliteit en is zij te zeer intern gericht. Door de toegenomen dynamiek in de omgeving ontstaat de noodzaak meer aandacht te besteden aan flexibiliteit en externe gerichtheid. In termen van genoemde aspecten betekent dit: minder regels en procedures en meer sturen op klantwaarde en vernieuwing.

De stelling van Aardema kan gemakkelijk worden doorgetrokken naar organisaties voor publieke dienstverlening. De uitdaging voor het management van deze organisaties is het creëren van evenwicht tussen stabiliteit en interne gerichtheid enerzijds en flexibiliteit en externe gerichtheid anderzijds.

Genoemde waardeoriëntaties geven aan dat organisaties en eenheden daarbinnen in de huidige tijd zowel moeten concurreren op efficiency als op innovatie, en zowel op samenwerking als op klantgerichtheid. Producten en diensten moeten én gelijkwaardig, dat wil zeggen conform richtlijnen en procedures, worden geleverd én in goede onderlinge verhoudingen tot stand worden gebracht én innovatief én concurrerend zijn. Bij gelijkwaardigheid hoort kwaliteitsmanagement: morgen weer beter en sneller doen dan wat vandaag als standaard geldt. Bij samenwerking hoort aandacht voor de interne menselijke verhoudingen: teamontwikkeling. Bij innovatie hoort kennismanagement en leren: kennis om tijdig nieuwe producten en diensten te kunnen ontwikkelen. Bij klantgerichtheid hoort aandacht voor competitie, adaptief vermogen en concurrentieverhoudingen: wat zijn onze markten en hoe kunnen wij die zo snel en goed mogelijk bedienen?

Binnen een organisatie kan de balans tussen de verschillende 'competing values' tussen eenheden verschillen, afhankelijk van de specifieke situatie en omgeving waarin een bepaalde eenheid opereert. Vanuit een gemeenschappelijke oriëntatie op gedeelde waarden zou het gesprek tussen bestuur en uitvoering dan ook moeten gaan over de keuzes die in deze verdeling worden gemaakt. Het wat (gedeelde waarden, te bereiken resultaten) vormt daarbij een

gemeenschappelijk uitgangspunt en verbindend kader, het hoe (welke balans wordt in de onderscheiden waardeoriëntaties aangebracht) ofwel de manier waarop aan de kaders invulling wordt gegeven, kan verschillen.

Wat hier over eenheden binnen een organisatie wordt opgemerkt, geldt ook voor de onderwijssector als geheel. In de complexe samenleving van nu moeten overheid en toezichthouder oog hebben voor de noodzaak van het maken van het verschil. Sturen op stabiliteit en rechtmatigheid moet in evenwicht zijn met sturen op klantwaarde en vernieuwing. In deze redenering zullen scholen, naast aandacht voor een bepaalde basiskwaliteit, moeten kunnen en mogen verschillen, omdat regio's en doelgroepen verschillen. Het bepalen van de accenten daarin is de taak van de besturen van de scholen in samenspraak met alle belanghebbenden. De overheid en de toezichthouder zouden als metataak kunnen hebben het controleren van de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces en het geven van feedback op het evenwicht van de strategie. In dit kader is het relevant te vermelden dat het ministerie van OC&W in 2012 het predicaat excellente scholen in het leven heeft geroepen in het primair en voortgezet onderwijs. Het predicaat wordt niet verleend op grond van het excellent vervullen van standaard regels en procedures, maar op grond van thema's en aanpakken waarmee scholen zich van andere onderscheiden. Hieruit blijkt dat ook de overheid aandacht voor klantwaarde en vernieuwing erkent. Juist het zich kunnen onderscheiden, wordt bepalend geacht voor het predicaat excellent.

Weggeman (2007) wijst erop dat het bepalen van strategie in de turbulente omgeving waarin organisaties tegenwoordig verkeren geheel anders verloopt dan in het verleden. De voortdurende stroom van ontwikkelingen en gebeurtenissen noodzaakt tot het steeds maar weer moeten bijstellen van doelstellingen en aanpakken. Daardoor is er thans eerder sprake van een voortdurende aanpassing van de strategische positie dan van eens in de zoveel tijd strategiebepaling voor de (middel)lange termijn. Al doende, werkende weg, worden op basis van reflectie patronen ontdekt en de koers bepaald. Waardeoriëntaties als die van Cameron & Quinn en Aardema kunnen dienen als vaste bakens om zich op te oriënteren en daarmee koersvastheid te realiseren.

2.8.4 INRICHTING VAN DE WERKPROCESSEN

In paragraaf 2.6 is gewezen op de kenmerken van professionele organisaties. Eén daarvan is een platte structuur, waarbij de invloed van het management beperkt is. Van leidinggevenden wordt vooral transformationeel leiderschap verwacht met een open oog voor de inbreng van alle belanghebbenden (bepaling van het wat). De uitvoering wordt grotendeels gedelegeerd naar het uitvoerende niveau (bepaling van het hoe). De operationele activiteiten worden zo veel mogelijk in eigen beheer door resultaatverantzwoordelijke professionele teams uitgevoerd. De coördinatie van de werkzaamheden geschiedt bij voorkeur niet zozeer door richtlijnen van directie of staforganen, maar door standaardisatie van kennis en vaardigheden in onderlinge afstemming door de beroepsgroep.

Omdat er sprake is van vergaande delegatie van taken en verantwoordelijkheden naar de uitvoerende professionals, moeten zij ook over de daarbij behorende bevoegdheden en

handelingsvrijheid kunnen beschikken. Dit verdraagt zich niet met een nauwkeurig voorgeschreven werkuitvoering. Bij het ontwerpen van procedures, richtlijnen en protocollen zal daarom altijd een evenwicht moeten worden gezocht tussen het sturen van gedrag op basis van regels en sturen op eigen gedragsregulering op basis van (bewezen) professionaliteit. Het laatste blijkt onder meer uit initiële scholing alsmede uit opgebouwde ervaring door een steeds langere en bredere staat van dienst en bijblijven in het vak. Sturen op eigen gedragsregulering brengt met zich mee dat in vertrouwen wordt geïnvesteerd. De organisatie laat - overigens op aantoonbaar goede gronden - bewust veel aan het inzicht van de professionele beroepsbeoefenaren over.

Het zoeken naar de juiste balans tussen sturen op regels en sturen op eigen professioneel inzicht is niet eenvoudig. Een teveel aan regels zal leiden tot rigiditeit en misplaatste conformiteit. Te weinig regels zullen leiden tot te weinig gerichte inzet van de betrokken actoren. Hobbyisme, eigen belang en eigen voorkeuren van de professional kunnen de dienstverlening gaan domineren. Professionele kennis en inzet worden dan niet langer optimaal in het belang van de klant benut. Ongelijkheid van behandeling en willekeur kunnen het gevolg zijn.

BEROEPSGROEP

Het inrichten van de werkprocessen vraagt om een balans tussen sturing geven en ruimte bieden. Het gaat om een delicaat evenwicht, waarbij de inbreng van de beroepsgroep wezenlijk is. De beroepsgroep zou het forum moeten vormen waar de kwaliteitsstandaarden voor het beroep worden ontwikkeld en benoemd. Dit werkt beter dan door de overheid of de toezichthouder opgelegde standaarden die niet snel als eigen zullen worden herkend en erkend. De overheid zou zich bij het stellen van regels moeten beperken tot eisen die voortvloeien uit de wet. Voor het overige zou toezicht zo veel mogelijk moeten aansluiten bij de standaarden die door de beroepsgroep zelf zijn ontwikkeld.

NOODZAAK HELDERE PROCEDURES

In veel organisaties is sprake van een stapeling van omvangrijke en vaak te weinig SMART uitgewerkte procedures. Vaak ook wordt het stadium van een heldere procedure niet eens bereikt. Medewerkers zijn dan aangewezen op breed uitgesponnen stafnota's of namens het bestuur geschreven beleidsdocumenten. Als dergelijke documenten niet worden voorzien van of vervangen worden door korte, heldere teksten, waarin op hoofdlijnen wordt aangegeven wat van de medewerker wordt verwacht, moet men er niet vreemd van opkijken dat er nauwelijks volgens de (vage) richtlijnen wordt gewerkt. De opstellers van beleidsnota's en daarop gebaseerde procedures zouden standaard de uitvoering bij het opstellen ervan moeten betrekken en steeds opnieuw moeten checken of de richtlijnen helder worden begrepen.

Uit het onderzoek van Biessen en Kleuskens (2005) komt naar voren dat het in de ROC's ontbreekt aan een eenvoudig, maar krachtig systeem van kwaliteitsborging. De strategische kaders moeten daarvoor scherper worden vertaald naar een bijpassend systeem van prestatiesturing. Voor sturing door de opleidingsmanager naar de teams is een stevig procesontwerp noodzakelijk. Zonder een helder besturingskader bestaande uit resultaat- en processturing en de 'feedback loop' daartussen kan de rol van een opleidingsteam als zelfstandige eenheid niet uit de verf komen. Het toekennen van bevoegdheden werkt dan averechts en krijgt te weinig betekenis.

TOEPASSING PROCEDURES

In professionele organisaties zouden procedures en richtlijnen meer het karakter moeten hebben van wat in de Angelsaksische landen wordt aangeduid als ‘common law’. Hierbij wordt niet zozeer uitgegaan van het onverkort en eenduidig toepassen van geschreven wetten (‘civil law’ – lees hier procedures en voorschriften), maar van een interpretatie van de wetten op basis van lokale omstandigheden (gewoonterecht). De rechter in dit systeem - lees hier de manager aan wie wordt gerapporteerd, de auditor of de toezichthouder - heeft niet zozeer een controlerende en beoordelende rol als wel die van toehoorder en procesbewaker. De toezichthouder zal goed moeten luisteren naar de argumenten en interpretaties van de kant van de lokale uitvoerders en de plausibiliteit daarvan moeten beoordelen. Daarbij geldt niet: ‘One size fits all’, maar ‘Pas toe en leg uit’.

De processen in de moderne organisatie spelen zich af in een omgeving, waarin alle betrokkenen beschikken over nagenoeg dezelfde informatie. Dit maakt het mogelijk om organisaties steeds platter in te richten. Tussen topbestuur en uitvoering bevindt zich alleen nog een middenmanagement voor zover dat voor de ‘span of control’ noodzakelijk is. Van hiërarchie is steeds minder sprake. Bestuur, middenmanagement en uitvoering zullen op basis van gemeenschappelijk beschikbare informatie voortdurend met elkaar in gesprek zijn, of en in welke mate er aan gemaakte afspraken wordt voldaan. Als daarbij wordt uitgegaan van objectief vastgestelde resultaten, kan het gesprek vervolgens alleen nog maar worden gevoerd over de weging en waardering van de procesuitvoering die tot deze resultaten heeft geleid. Bij positieve resultaten mag worden verondersteld dat de processen conform de richtlijnen zijn uitgevoerd en kan worden gekeken hoe het in het vervolg nog beter kan. Bij negatieve resultaten zal moeten worden geanalyseerd, waar in de processen zaken minder goed verlopen en hoe daarin de noodzakelijke verbetering kan worden aangebracht.

2.8.5 TEAMONTWIKKELING

Samenwerken is vaak nodig om een bepaald doel of resultaat te bereiken. Samenwerken is zowel een groepscompetentie als een individuele competentie. Samenwerking kan zich afspelen binnen afdelingen en teams, maar ook tussen deze eenheden en tussen organisaties als geheel (ketensamenwerking).

Bij teamontwikkeling ligt het accent op samenwerking in een kleine groep. Een willekeurige verzameling mensen zal niet zo maar vanzelf gaan functioneren als team. Hiervoor dienen bepaalde voorwaarden te worden vervuld. Teams moeten, om succesvol te kunnen zijn, de bereidheid hebben om de krachten te bundelen en een gemeenschappelijke manier van kijken te ontwikkelen. Teamleden dienen hun persoonlijke belangen meer dan eens ondergeschikt te maken aan die van het team. Teamontwikkeling is daarmee een dynamisch proces en hangt af van de interactie tussen de betrokken actoren.

Bales (in Forsyth, 1999) stelt in zijn equilibriumtheorie dat groepen streven naar een zeker evenwicht tussen taakactiviteiten en sociaal-emotionele activiteiten. Zij streven zowel naar het bereiken van de gestelde taken/doelen als naar een zekere kwaliteit van de interpersoonlijke relaties. Een overaccent op de ene dimensie gaat ten koste van de andere en andersom.¹¹

Omdat er in teamontwikkeling vaste patronen zijn te onderkennen, kan deze bewust worden beïnvloed. Naast randvoorwaarden in termen van besturing, het verschaffen van middelen en de vakinhoudelijke competenties van teamleden zijn er dus groepsdynamische factoren te benoemen die maken dat teams meer of minder met elkaar samenwerken.

TEAMROLLEN VAN BELBIN

Mensen vervullen in teams vaak verschillende rollen. Een veel toegepaste indeling komt van Belbin (1999). Belbin onderzocht de invloed van de teamsamenstelling op de effectiviteit van teams. Daarbij kwam hij langs statistische weg tot het onderscheiden van negen noodzakelijke rollen voor succesvolle teamvorming. Een teamrol wordt daarbij beschreven als 'de kenmerkende manier waarop iemand zich gedraagt, zijn bijdrage levert en met anderen omgaat'. De uitkomsten van de onderzoeken van Belbin geven aan dat een succesvol team idealiter moet kunnen beschikken over genoemde negen rollen met een bepaalde verdeling naar intensiteit. Een opvallende uitkomst van de benadering van Belbin is dat niet het hoogste gezamenlijke intellect binnen een team het succes bepaalt, maar de balans tussen de verschillende rollen.

DE TEAMROLLEN VAN BELBIN

De teamrollen van Belbin kunnen worden ingedeeld naar vier dimensies: doen, denken, willen en voelen. Binnen iedere dimensie is een meer actieve en een meer passieve rol te onderscheiden.

Vanuit het doen: bedrijfsman (actief) en brononderzoeker (reactief).

Vanuit het denken: plant (actief) en monitor (reactief).

Vanuit het willen: vormver (actief) en voorzitter (reactief).

Vanuit het voelen: zorgdrager (actief) en groepswerker (reactief).

De teamrollen van Belbin kunnen als volgt worden omschreven:

Bedrijfsman (actief - doen): handelt praktisch, draagt zorg voor een werkbare uitvoering, werkt zo efficiënt mogelijk. Gaat direct aan de slag en staat soms raar te kijken dat andere mensen dat niet de meest logische strategie vinden. ►

¹¹ Bij taakrollen ligt de nadruk op de doelstellingen en de taken van het team. Sociaal-emotionele rollen zijn gericht op de relaties binnen het team zoals het bevorderen van de onderlinge verstandhouding en het verminderen van interpersoonlijke conflicten en spanningen binnen het team.

Brononderzoeker (reactief – doen): schakelt zijn contacten in om tot oplossingen te komen. Gaat zaken niet zelf bedenken, omdat hij ervan uitgaat dat iemand anders daar allang over heeft nagedacht.

Plant (actief - denken): creatief, sterk in het op onconventionele wijze bekijken en oplossen van problemen. Bedenkt zaken, maar onderneemt daarop geen actie.

Monitor (reactief – denken): sterk in logisch redeneren en het onpartijdig wegen van opties en op basis daarvan beslissingen nemen. Wil eerst nadenken in wat voor situatie het team zich bevindt en wat de zin van activiteiten is.

Vormer (actief – willen): voorziet in de noodzakelijke 'drive' om het team in beweging te brengen en te voorkomen dat men focus verliest. Wil echt zaken doen en gaat ervoor, waardoor anderen er ook in gaan geloven.

Voorzitter (reactief – willen): zorgt ervoor dat het team als een eenheid gaat werken om het doel te halen. Verbindt de kwaliteiten van anderen. Legt de focus op de doelen van het team en delegeert het werk.

Zorgdrager (actief – voelen): zet vooral in de laatste fase de puntjes op de 'i', wijst op allerlei beren op de weg, maar zorgt er ook voor dat het werk aan de hoogste kwaliteitseisen voldoet.

Groepswerker (reactief – voelen): zet zijn veelzijdigheid in om het vereiste werk te identificeren en af te ronden. Voelt goed aan wat anderen nodig hebben, maar heeft daarvoor interactie met anderen nodig.

Specialist: Waardevol als leverancier van vakkennis. Zijn toegevoegde waarde is inhoudelijk. Is een buitenbeentje in het model, omdat hij niet in een van de dimensies past. Hij gaat geen actieve relatie met de andere teamleden aan en levert geen actieve bijdrage aan het proces van samenwerking.

Groepen kunnen teamrolanalyses zoals die van Belbin gebruiken om naast de vakinhoudelijke samenstelling van teams ook te kijken hoe het staat met de verdeling van de noodzakelijke rollen. Hiermee kan bij het aantrekken van nieuwe leden, bij gelijke inhoudelijke deskundigheid, rekening worden gehouden.

RESULTAATVERANTWOORDELIJKE TEAMS

Resultaatverantwoordelijke teams kunnen worden gedefinieerd als een vaste groep medewerkers die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het groepsproces en de te behalen resultaten, waarbij planning & control van de werkzaamheden in belangrijke mate binnen het team zelf liggen (Smeters, 2007).

De Sitter (1998) geeft aan dat organisaties die zijn opgebouwd uit teams met een eenvoudiger structuur toekunnen, omdat sturende en coördinerende taken door het team in onderling overleg zelf worden uitgevoerd. Hierbij past een andere stijl van leidinggeven: in plaats van verticale, taakgerichte aansturing komt het scheppen van voorwaarden voor en coaching van het team.

Resultaatverantwoordelijke teams werken vanuit een relatief grote eigen verantwoordelijkheid en autonomie aan zo veel mogelijk hele taken. Ze zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het gehele proces, waarbinnen producten of diensten tot stand komen, vanaf ontwikkeling tot levering aan een interne of externe klant. Het team plant en bewaakt de procesvoortgang, lost de dagelijkse problemen op en verbetert constant de eigen werkmethoden en processen met zo min mogelijk beroep op de leiding en/of ondersteunende diensten (Van Amelsvoort en Scholtes, 1994).

Hoogerwerf (1998) geeft aan dat resultaatverantwoordelijk werken de nodige eisen aan teamleden stelt:

- verantwoordelijkheidsgevoel
- zelfstandigheid en discipline: kunnen omgaan met vrijheid
- besluitvaardigheid: tijdig knopen kunnen doorhakken
- aanpassingsvermogen
- reactiesnelheid: direct kunnen reageren op ontwikkelingen
- kritische opstelling.

Van Amelsvoort en Scholtes noemen in de inleiding van hun boek *Zelfsturende teams - ontwerpen, invoeren en begeleiden* (2000) een aantal ontwerpeisen voor resultaatverantwoordelijke teams:

- De groepstaak moet compleet zijn, duidelijke grenzen hebben en gekoppeld kunnen worden aan een meetbare taak.
- De groep moet kunnen beschikken over voldoende regelmogelijkheden en bevoegdheden.
- Taken moeten onderlinge afhankelijkheid vertonen.
- De omvang van de groep is beperkt, zodat eenieder een herkenbare bijdrage kan leveren en snelle besluitvorming mogelijk is.
- Er is sprake van een meervoudige inzetbaarheid en een flexibele werkverdeling.
- Binnen de groep is zowel intern als extern een aanspreekpunt aanwezig.
- De groep beschikt over eigen ruimten, productiemiddelen en informatie.
- Beheers- en stuursystemen moeten aansluiten op de zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de groep.

Een belangrijke voorwaarde is dat groepsleden het eigen vakgebied niet beschouwen als hun persoonlijk eigendom, maar bereid zijn zaken met elkaar te delen, samen te werken en elkaar feedback te geven. Dit gaat verder dan alleen een bepaalde taakverdeling zonder verdere onderlinge bemoeienis. Het gaat ook over gedeelde opvattingen over het werk en hoe dat in onderlinge afstemming het beste kan worden uitgevoerd.

Resultaatverantwoordelijke teams moeten over lerend vermogen beschikken: het vermogen om te kunnen functioneren in een dynamische omgeving. Dit vereist zowel een interne als een externe oriëntatie, zowel gerichtheid op efficiëntie en samenwerking als gerichtheid op innovatie en competitief vermogen.

TEAMVORMING

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, functioneert een groep mensen niet vanzelf als een team, maar moet een team groeien en/of bewust gevormd worden. Een groep vormt pas een team, als de interactie tussen de teamleden leidt tot het gewenste doel. Het hebben van een gemeenschappelijke oriëntatie geeft daarbij richting, genereert energie en verhoogt de betrokkenheid. Het concreet en meetbaar maken van de gemeenschappelijke doelen leidt tot helder inzicht in de behaalde resultaten en zal de teamprestaties in gunstige zin beïnvloeden.¹²

2.8.6 HOOG PRESTERENDE TEAMS

Gegeven de toenemende concurrentie en complexiteit in de context waarbinnen instellingen voor publieke dienstverlening in het algemeen en onderwijsorganisaties in het bijzonder moeten opereren is een hoog prestatieniveau essentieel. Naast het sturen op het bereiken en handhaven van een bepaald basisniveau van kwaliteit zal het werken aan innovatie en excellentie dan ook een voortdurend aandachtspunt van organisaties moeten zijn. Zoals eerder reeds is aangegeven staat stilstand in de moderne organisatie gelijk aan achteruitgang. Kwaliteit is overlevingsvoorwaarde. Deze kan alleen worden bereikt door de nadruk te leggen op het primair proces. Resultaatverantwoordelijke en gemotiveerde uitvoeringsteams vormen de spil waar de moderne organisatie om draait.

Hoog presterende teams (HPT) is een begrip uit de organisatieontwikkeling waarmee teams worden aangeduid die een sterke doelgerichtheid vertonen en constant duidelijk bovengemiddelde resultaten behalen. Een HPT kan worden gedefinieerd als een groep mensen met elkaar onderling aanvullende kennis en vaardigheden, die sterk gericht zijn op het bereiken van doelen, waarmee ze zich verbonden voelen. Een HPT wordt gekenmerkt door nauwe samenwerking en een groot probleemoplossend vermogen. Leiderschap is niet gebonden aan één persoon, maar kan, afhankelijk van wat de situatie vraagt, door meerdere leden van het team worden uitgeoefend. Leden van een HPT kenmerken zich door een hoog onderling vertrouwen.¹³

12 In de literatuur is een groot arsenaal aan instrumenten en methoden te vinden gericht op het beïnvloeden van de prestaties van groepen. Hier worden genoemd het werken met de kernkwadranten van Daniel Ofman (2000) en de Roos van Leary (1957). In de volgende paragrafen wordt aandacht besteed aan kenmerken van hoog presterende teams.

13 HPT's zijn als eerste beschreven door het Tavistock instituut in Engeland in de jaren vijftig van de vorige eeuw. In de jaren zestig werd het concept populair in de Verenigde Staten. Vele grote ondernemingen gingen ermee aan de slag. Omdat in latere jaren veel organisaties het succes van HPT's trachtten te kopiëren zonder de daartoe noodzakelijke investeringen te doen, verloor het concept aan belangstelling en raakte het wat op de achtergrond.

André de Waal (2001) identificeerde op basis van secundair en eigen onderzoek naar excellente organisaties kenmerken van hoog presterende organisaties. Hoog presterende organisaties hebben een participerende en democratische leiderschapsstijl, die groepsleden bij beslissingen betreft, maar ook een effectieve besluitvorming. Er is sprake van open communicatie, waardering voor diversiteit, wederzijds vertrouwen en effectieve conflictoplossing. Verschillen worden niet verborgen gehouden, maar direct en openlijk besproken, zodat frustratie en wrok zich niet ophopen. Taken en verantwoordelijkheden zijn helder afgebakend en er is sprake van een positieve atmosfeer: transparant, open en naar de toekomst gericht.¹⁴ De kenmerken van hoog presterende organisaties kunnen worden gebruikt voor de ontwikkeling van hoog presterende teams.

SAMENVATTING KENMERKEN HOOG PRESTERENDE ORGANISATIES VOLGENS DE WAAL (2008)

Hoge kwaliteit management

- Management geniet vertrouwen, is integer
- Management heeft voorbeeldfunctie
- Besluitvaardig, actiegericht
- Vermogen om te inspireren, coachen
- Resultaatgericht en effectief

Continue verbetering en vernieuwing

- Onderscheidende strategie
- Voortdurende verbetering en vernieuwing
- Transparante rapportage over alles wat belangrijk is voor het resultaat
- Beschikbaarheid en actieve verwerking informatie

Lange termijn oriëntatie

- Samenwerking met alle belanghebbenden
- Klantgericht
- Management is stabiel en komt van binnenuit
- Veilige werkomgeving voor medewerkers



14 Een interessante uitkomst van het onderzoek van De Waal is dat hij ook organisatiekenmerken heeft geïdentificeerd, die in tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, niet bepalend zijn voor hoog presterende organisaties. De belangrijkste daarvan zijn: structuur (er is geen beste structuur, zolang deze maar eenvoudig is), strategie (er is geen beste strategie, zolang deze maar herkenbaar is), beloningsstructuur (doet er niet toe, zolang deze maar als rechtvaardig wordt ervaren) en de inzet van ICT (er zijn geen voorkeursystemen, het gaat vooral om 'fitness for use').

Open en actiegerichte cultuur

- Betrokkenheid en dialoog
- Intensieve communicatie
- Kennis uitwisselen en leren
- Fouten maken mag
- Openheid voor verandering

Hoge kwaliteit medewerkers

- Bereidheid verantwoordelijkheid te nemen
- Gericht op resultaat
- Flexibel en veerkrachtig
- Divers en complementair

2.8.7 OVER DE VERHOUDING TUSSEN 'HARD CONTROL' EN 'SOFT CONTROL' IN ONDERWIJSORGANISATIES¹⁵

Volgens L. van de Venne, J. Hermanussen, M. Honigh en M. van Genugten (ECBO, Expertisecentrum Beroepsonderwijs, 2014) staat onderwijskwaliteit hoog op de agenda van onderwijsbestuurders. Zij zijn dan ook rechtstreeks verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op kwalitatief goed onderwijs.

Deze auteurs signaleren echter dat 'hard control', een begrip dat zij ontleen aan Vink & Kaptein (2008), in de literatuur over en in de praktijk van de kwaliteitszorg de boventoon voert. De eenzijdige nadruk op deze vorm van (kwaliteit)sturing beperkt de aandacht voor de even noodzakelijke elementen van 'soft control' en de positieve werking die daar van uit kan gaan. Deze eenzijdigheid kan bovendien tot onbedoelde gevolgen leiden, zoals vermijden van risico's, anticiperen op gestelde eisen en daarmee focusvernauwing, suboptimaal rapporteren en ritueel gedrag en daarmee gebrek aan innovatie (Van Thiel & Leeuw, 2002; Braithwaite, Makkai en Braithwaite, 2007). Dit leidt tot de prestatieparadox: een zwakke relatie tussen prestatie-indicatoren en de prestaties zelf (Meyer & Gupta, 1994; Van Thiel van Leeuw, 2002).

15 Met 'hard control' worden de formele beheersmaatregelen in een organisatie aangeduid (Vink & Kaptein, 2008). Voorbeelden zijn benoemen van prestatie-indicatoren, bepalen van normen, uitvoeren van metingen, benoemen en beschrijven van taken en functies, genereren van managementinformatie, uitvoeren van audits en gebruik van systemen voor functionerings- en beoordelingsgesprekken.

'Soft control' komt tot uiting in de cultuur van organisaties en in het gedrag van en de interactie tussen actoren binnen en tussen de verschillende lagen in een organisatie. Vink & Kaptein noemen als voorbeelden stijl van leiderschap, voorbeeldgedrag van leiding, betrokkenheid, transparantie, openheid, vertrouwen en bewegingsvrijheid. 'Soft control' heeft vooral te maken met de motivatie voor en wil tot kwaliteit (Simons, 2001). Kritische succesfactor hier is de samenwerking tussen alle betrokken actoren.

Systemen van ‘hard control’ zijn vaak niet in staat om aspecten van ‘soft control’ zichtbaar te maken en leiden daarmee tot een eenzijdig beeld van de kwaliteit, terwijl evenwicht tussen hard en soft control als essentieel wordt beschouwd voor het realiseren en steeds verder verbeteren van de kwaliteit (Lenka, Suar en Mohapatra, 2010). De commissie Oudemans (2010) stelt dat een adequate ‘internal governance’ de besturing van onderwijsinstellingen vereenvoudigt. Ook de Onderwijsraad (2013) wijst op het belang van het voeren van een interne dialoog in de organisatie over wat goed onderwijs is en wat daarin reeds goed gaat en wat nog beter moet of kan. Actoren in alle lagen van het onderwijs moeten meewerken aan een adequate kwaliteitszorg en professionalisering ten behoeve van een voortdurende verbetering van de onderwijskwaliteit.

Een pleidooi voor ‘soft control’ impliceert het werken aan resultaatverantwoordelijkheid en teamontwikkeling. Verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs kan niet worden beschouwd als een rationeel top down sturingsproces vanuit het college van bestuur. Het toepassen van kwaliteitszorginstrumenten alleen is daarvoor niet voldoende. Gedrag is even belangrijk om tot de gewenste kwaliteitsverbetering te komen. Onderwijskwaliteit wordt uiteindelijk gemaakt door de interactie tussen alle betrokkenen bij het onderwijs. Daarbij verkeren de docenten in de bijzondere positie dat alleen zij uiteindelijk het onderwijs kunnen veranderen en verbeteren (Onderwijsraad, 2013). Docenten zien over het algemeen het belang in van ‘soft control’, maar realiseren zich onvoldoende dat teams niet altijd over de vereiste mate van teamvolwassenheid beschikken. Dit bepaalt mede dat teams lang niet altijd verantwoordelijkheid nemen voor hun gedrag en de consequenties van hun handelen voor de te bereiken resultaten.

Hieronder volgen enkele ingekorte citaten uit interviews met leidinggevend in instellingen voor mbo onderwijs afkomstig uit de publicatie *De dagelijkse zorg voor onderwijskwaliteit in het mbo* (ECBO, Expertisecentrum Beroepsonderwijs, 2014), die het belang van de balans tussen hard en soft control illustreren.

‘De essentie van kwaliteitszorg ligt op het kleinste (laagste) niveau, in iedere lessituatie. Kwaliteitszorg moet een integraal onderdeel worden van het werk van iedere docent. De docent zou moeten staan voor zijn eigen kwaliteit: stilstaan bij wat hij doet en stilstaan bij het effect. ‘Wat doe ik, hoe zou ik het nog anders, nog beter kunnen doen om het gewenste resultaat te bereiken?’ Teams denken nog te veel dat het iets van een ander is. Er is meer aandacht nodig voor intrinsieke motivatie en de vanzelfsprekendheid om aan kwaliteitszorg te doen.’

‘De ingezette ontwikkeling gaat in de richting van een cultuurverandering met meer nadruk op soft control. In het verleden werden vooral getallen van bovenaf verzameld. Nu wordt eerst aan de teams gevraagd wat opvalt. Op de man af wordt gevraagd: ‘Waarover heb je zorgen?’ Daarnaast blijven de cijfers op het dashboard tot op het niveau van de teams gewoon gehandhaafd. Als men er niet goed voor staat, wordt dat met rood vermeld. ►

Hoewel het in eerste instantie verrassend was, werkt het steeds meer in de richting van positieve nieuwsgierigheid.'

'Er is een cultuurverandering in gang gezet van elkaar aanspreken op resultaten en meer eigen verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit. Deze cultuurverandering wordt beschouwd als een kanteling richting resultaatverantwoordelijke teams. Het betekent een omslag naar een aanspreekcultuur en het leggen van meer verantwoordelijkheid bij de teams. Dit vraagt van het management een andere vorm van leiderschap. Het wordt ervaren als een omslag van een meer hiërarchische bureaucratische organisatie naar een organisatie met meer aandacht voor professionaliteit en ontwikkeling van teams.'

'Werken vanuit onderwijskwaliteit betekent voor ons team in de eerste plaats het verzorgen van goed onderwijs. Wij hebben daar passie voor, voelen dat zo, willen dat ook. Daarnaast hebben we het natuurlijk ook over de harde cijfers, waar we afspraken over hebben gemaakt. We gaan daarover in gesprek en dan hebben we het over: 'Hoe hangt de vlag erbij, lukt het wel, lukt het niet, waar lopen we tegenaan? Wat kunnen we daaraan doen, hoe kan het anders en beter?' We willen een combinatie van een zo efficiënt mogelijke structuur van sturen op cijfers en veelvuldig het gesprek, de dialoog met elkaar voeren over hoe het gaat. Belangrijk is de bevoegdheid, waarmee het team zijn verantwoordelijkheden oppakt.'

2.8.8 MEERTALIGHEID IN ONDERWIJSORGANISATIES

Een vertoog is te omschrijven als 'an ensemble of ideas, concepts and categories through which meaning is given to phenomena and which is produced and reproduced through an identifiable set of practises' (Hajer, 2006).

De Ruijter (2014) onderscheidt in onderwijsorganisaties drie door elkaar lopende vertogen:

- het socio-politieke vertoog,
- het professionele vertoog en
- het bestuurlijke vertoog.

De Ruijter karakteriseert in *Besturen: een ambigue bezigheid* (2014, blz. 13 t/m 20) de betogen als volgt.

Het socio-politieke vertoog is te herkennen in de wereld van het New Public Management. Vanaf de jaren tachtig wordt van de kant van de overheid gehamerd op de noodzaak van doelmatigheid en effectiviteit van het onderwijs. De onderwijskundige inrichting ervan wordt niet langer aan het professionele inzicht van de docenten overgelaten, maar ingekaderd in

een instrumentele rationaliteit en functionaliteit. Het onderwijs gaat deel uitmaken van de kenniseconomie en moet daaraan zijn bijdrage leveren. De invoering van het competentiegericht onderwijs en de eis tot nauwe afstemming met de wensen en behoeften van het bedrijfsleven zijn voorbeelden van sturend optreden van de overheid in het domein van het hoger en middelbaar beroepsonderwijs. Onderwijsinstellingen worden in dit vertoog als ondernemingen gezien met markten die op hun wensen bediend moeten worden. Er ligt een sterke nadruk op rationele planning en control. Er worden prestatieafspraken gemaakt. Toezicht wordt geïntensiveerd.

Het professionele vertoog is gemakkelijk af te leiden uit geluiden vanuit de docentenkamers. Hier zet men zich af tegen de regelzucht van de overheid, wordt regelgeving al snel als niet ter zake doend en verstikkend beleefd, wordt het recht op professionele vrijheid opgeëist en gelden het eigen vakgebied en de eigen professie als belangrijkste identificatiegebied. Sturing staat vaak vrijwel gelijk aan zelfsturing. Docenten die soms min of meer toevallig in teams zijn benoemd, beschouwen deze slechts als een tijdelijk tehuis. Men trekt zich het liefst autonoom terug in de eigen klas. Van managers en staf wordt enerzijds verlangd dat zij de middelen verschaffen om het werk (naar eigen inzicht) te kunnen uitvoeren, maar anderzijds vooral ook dat zij de bureaucratie die met de bedrijfsvoering en de kwaliteitszorg gepaard gaat zo veel mogelijk van hen weghouden.

Het bestuurlijke vertoog is herkenbaar in het taalgebruik van management en staf. De Ruijter spreekt over de 'control tribe' om het bestuurlijk-beheersmatige complex in de moderne universiteit aan te duiden. De 'control tribe' identificeert zich in tegenstelling tot de 'academic tribe' in de eerste plaats met de organisatie. Zij is hiërarchisch georiënteerd, bureaucratisch georganiseerd en intern gericht. De planning & control cyclus staat centraal. Audits vormen een veel toegepast instrument. Transparantie wordt als groot goed gezien. Er is een sterk geloof in de maakbaarheid van organisaties middels instrumentele rationaliteit. Alles staat in het teken van reduceren van onzekerheid. Complexiteit, variëteit, ambivalentie en ambigüiteit worden als zwakte van de organisatie en een gebrek aan bestuurskracht beschouwd. Waar de academic tribe gericht is op exploratie, is de control tribe gericht op exploitatie (de operatie, de uitvoering). En waar de academic tribe is gericht op variëteit en complexiteit, koestert de control tribe eenheid en eenvoud.

In de praktijk lopen deze drie vertogen in elkaar over en beïnvloeden zij elkaar. Zo is het bestuurlijke vertoog in instellingen voor mbo, vo en po min of meer in het verlengde komen te liggen van het socio-politieke vertoog. De Inspectie van het Onderwijs heeft, als representant van dat vertoog, in de afgelopen vijftien jaar een enorme invloed op het bestuurlijke vertoog van de instellingen gekregen. In veel onderwijsorganisaties heeft het eigen onderwijskundig leiderschap, tot uiting komend in de missie, visie en strategie van de organisatie, vrijwel geheel plaatsgemaakt voor sturing op het voldoen aan de externe inspectiekaders. Dit staat op gespannen voet met het tegelijkertijd veel beleden belang van het zoeken van aansluiting bij en afstemming op de eigen regionale en lokale omgeving, en de even noodzakelijke vernieuwing en interne cohesie, ofwel sturen op waardering van de medewerker.

2.9 CONCLUSIES CONTEXTANALYSE

In de inleiding is aangegeven dat dit onderzoek zich richt op twee centrale vragen en één daarvan afgeleide vraag. De literatuurverkenning (contextanalyse) is verricht om antwoorden te verkrijgen op de eerste vraag. In het verlengde daarvan konden enkele antwoorden worden gevonden op de afgeleide vraag. De beantwoording van de tweede centrale vraag en opnieuw de afgeleide vraag komt aan de orde bij de conclusies uit het empirisch onderzoek (zie hierna hoofdstukken 4 en 5).

De centrale vragen zijn:

- 1 Op grond van welke visie op besturen en organiseren en daaruit voortvloeiende bestuurlijke en organisatorische maatregelen zullen teams van docenten bereid en in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteitsborging van hun eigen onderwijspraktijk?
- 2 Hoe kan hier praktisch vorm aan worden gegeven?

De afgeleide vraag is:

Welke plaats neemt de audit in in het geheel van de voorgestelde bestuurlijke en organisatorische maatregelen?

Genoemde vragen kunnen nu als volgt (samenvattend en deels herhalend vanuit het voorgaande) worden beantwoord.

2.9.1 VERANDERINGEN IN DE CONTEXT

Veranderingen in de samenleving, hierboven samengevat in vijf grote maatschappelijke trends zoals signaleerd door SC en SCP, leiden tot de noodzaak afscheid te nemen van de bureaucratische organisatievorm, die tot ver in de vorige eeuw de visie op besturen en organiseren heeft bepaald. De toegenomen complexiteit van de samenleving maakt dat organisaties niet langer verticaal en positioneel kunnen worden beheerst. Om aan de variëteit in de omgeving tegemoet te komen zal het adaptief vermogen van organisaties in al hun onderdelen moeten worden versterkt. Naast accountability zal een beroep moeten worden gedaan op lerend vermogen. Hiervoor zullen er naast interventies gericht op planning & control ook andere interventies moeten worden ingezet, die meer gericht zijn op de mens- en cultuurkant van de organisatie. 'Hard control' en 'soft control' zullen met elkaar in evenwicht moeten zijn. De contextanalyse steunt de in de inleiding genoemde veronderstelling dat meer van hetzelfde (meer control, meer 'controlerend' auditen) niet zal helpen om de kwaliteit van het onderwijs (of welke andere vorm van publieke en commerciële dienstverlening dan ook) verder te brengen.

Instellingen voor publieke dienstverlening zijn vanuit hun aard gericht op het lenigen van noden en het vervullen van behoeften van de burger. Zij zijn daarmee ten principale klantgericht. Bestuurlijke en organisatorische maatregelen zullen erop gericht moeten zijn deze gerichtheid op de burger, hier ook aangeduid als klantgerichtheid, te versterken. Vertrekpunt en focus daarbij is de kwaliteit van de dienstverlening, die steeds in interactie tussen de uitvoerende professional en de belanghebbenden tot stand komt, ofwel het primair proces. De kwaliteit van zowel de uitvoerende als de ondersteunende processen zal steeds weer moeten worden getoetst aan het criterium of klantbehoeften en noden in voldoende mate worden vervuld. Het leiding geven is erop gericht de processen in deze zin inhoudelijk en materieel in goede banen te leiden.

Om de variëteit in de buitenwereld op te kunnen vangen, is toenemende interne variëteit nodig. Er moet met andere woorden regelruimte voor uitvoerende eenheden worden gecreëerd om in te kunnen spelen op de toenemende verscheidenheid in de omgeving. Hiervoor is een kanteling van de organisatie nodig, waarbij het primair proces leidend wordt. Grote organisaties zullen daartoe in kleinere zelfstandige eenheden, als 'zelfstandige ondernemingen' of 'filialen' binnen een concern, worden opgeknapt, die ieder voor zich in staat zijn om zelfstandig relaties aan te gaan met hun eigen omgeving. Deze eenheden of teams zullen moeten worden toegerust om met deze taakopvatting om te gaan.

Het versterken van het adaptieve en lerende vermogen van organisaties begint bij het delegeren van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Van buitenaf kunnen de condities voor leren worden geschapen, maar leren en aanpassen moeten van binnenuit komen. Medewerkers in afdelingen en teams zullen daarom de uitdagingen waarvoor men zich ziet gesteld, zelf moeten oppakken en verantwoordelijkheid moeten nemen voor de kwaliteit van de eigen werkuitvoering. Daarvoor is aan de kant van de leidinggevendenden vertrouwen nodig en bereidheid om risico's te nemen. Om deze risico's te minimaliseren zijn vooraf overeengekomen kaders (strategie) en een dialoog over de meest gepaste uitvoering van deze kaders nodig (strategy deployment, procesmanagement). Uitvoerende teams van hun kant zullen moeten investeren in de persoonlijke en team competenties die benodigd zijn voor het kwalitatief hoogwaardig uitvoeren en voortdurend verbeteren van de aan hen toebedeelde taken.

Kwaliteit is in het huidige tijdsgewricht een overlevingsvoorwaarde voor organisaties geworden. Overleven kan alleen door zich voortdurend verder te ontwikkelen en te innoveren. Stilstand betekent achteruitgang. Daarom moet iedere organisatie en ieder organisatieonderdeel actief op zoek naar de eigen accenten in de waardetoevoeging. Wat vormen de sterke en unieke eigenschappen die de organisatie c.q. het organisatieonderdeel maken tot wat men is? Dit vormt de 'branding'. Deze eigenschappen zal men - naast het voldoen aan eisen van basiskwaliteit - moeten koesteren en verder versterken.

2.9.2 VISIE OP BESTUREN EN ORGANISEREN

In navolging van De Ruijter (2014) zie ik het onderwijs als een open, dynamische, gelaagde, multi-actor configuratie, waarin vele visies, belangen en daaruit voortvloeiende activiteiten kriskras door elkaar heen spelen. Het gevolg daarvan is meervoudigheid, meerduidigheid en meertaligheid. Om daarmee om te kunnen gaan zijn naast rationele en analytische vermogens ook flexibiliteit, behendigheid en veerkracht nodig, hiervoor aangeduid als adaptief en lerend vermogen.

De noodzaak te kunnen omgaan met toenemende complexiteit vergt meer proces- dan structuuriëntatie. Hiervoor kan worden aangesloten bij opvattingen van het sociaal constructivisme. Dit gaat er vanuit dat de werkelijkheid intersubjectief is. Verschillende actoren hanteren eigen referentiekaders omtrent de werkelijkheid, gebaseerd op waarneming en interpretatie van gebeurtenissen die zich afspelen. Dit kan leiden tot verschillende opvattingen over wat er gebeurt. Interactie tussen actoren moet ertoe leiden dat deze dubbelzinnigheid wordt gereduceerd en hanteerbaar gemaakt.

De geschetste bestuurlijke en organisatorische configuratie leidt tot een dynamische besturingspraktijk, waarbij leidinggevendenden, staven, uitvoerenden en externe belanghebbenden voortdurend met elkaar in dialoog zijn en elkaar wederzijds beïnvloeden. Geen van beide partijen kan en mag daarbij het recht op doorzettingsmacht claimen. Alle partijen hebben principieel het recht om een eigen werkelijkheidsdefinitie te hanteren. Zin- en betekenisgeving komen voort uit de (bewust georganiseerde) dynamiek van de ontmoeting. Kritische succesfactoren daarbij zijn het centraal stellen van het primair proces en het actief betrekken van externe belanghebbenden als klanten, samenwerkingspartners, leveranciers en toezichthouders. Dezen kunnen als relatieve buitenstaanders mogelijke patstellingen tussen interne partijen voorkomen en, als ze onverhoopt toch zijn ontstaan, helpen deze te doorbreken. Een dergelijke configuratie biedt kansen om gedeelde kwaliteit te genereren, omdat het niet van buiten- en van bovenaf wordt afgedwongen en opgelegd, maar van binnenuit komt. Het stimuleert emergente eigenschappen van de organisatie. Het zijn vaak deze eigenschappen (ook als de zachte kant van de organisatie aangeduid) die het succes van de organisatie bepalen.

De configuratie, die hier wordt bepleit, staat niet gelijk aan het verwerpen van een instrumentele rationaliteit. Het tegendeel is waar. Een verbindende strategie, bestaande uit het helder bepalen van de toegevoegde waarde, uitgewerkt naar concreet te behalen resultaten en duidelijke uitvoeringskaders die daartoe moeten leiden, is uiterst functioneel bij het structureren van bedoelde dialoog. Er moet geen misverstand over zijn, op welke wijze de organisatie waarde wil toevoegen en hoe dat zal worden vastgesteld (Cameron & Quinn, 1999). De top moet duidelijk maken wat van de medewerkers wordt verwacht, echter niet in termen van dichtgemetselde opdrachten, maar als heldere verwachtingskaders gerelateerd aan de doelstellingen van de organisatie. Deze kaders worden zodanig opgesteld dat zij enerzijds inclusief zijn voor alles wat er in de organisatie gebeurt, maar anderzijds voldoende ruimte laten voor eigen inkleuring en toepassing in de lokale context. Het leidt tot erkenning van het bestaan van meerdere invloedssferen op het realiseren van de kwaliteit. Het betekent echter ook dat afdelingen, teams en individuele professionals een

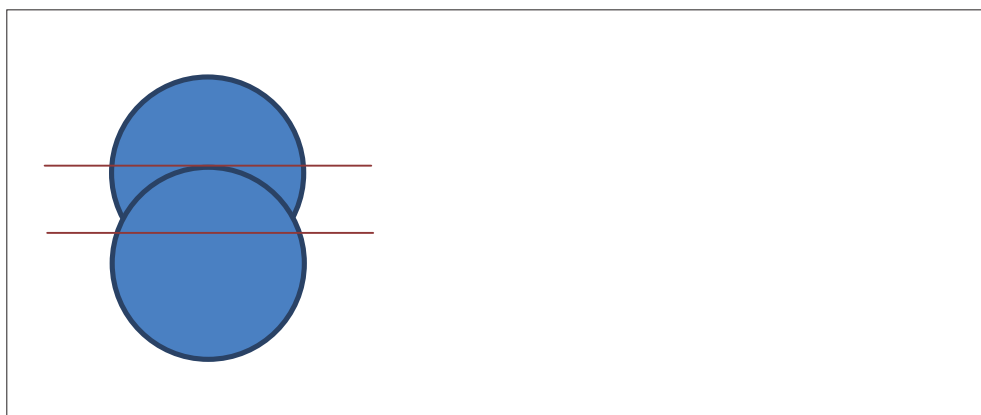
(zorgvuldig bepaalde en overeengekomen) orde en structuur zullen moeten accepteren, waarbinnen het werk wordt uitgevoerd en daarop mogen worden aangesproken.

Een duidelijke structuur, waarin hard en soft control in balans zijn, schept de voorwaarden voor een open en transparante cultuur en een lerende organisatie. Uit onderzoek blijkt dat medewerkers een dergelijke organisatie duidelijk meer waarderen dan een organisatie waar geen of passief leiderschap wordt uitgeoefend (Yammarino, 2005).

Instellingen voor publieke dienstverlening en de daarin werkende actoren zullen moeten instemmen met uitgangspunten en richtlijnen die door de wetgever zijn bepaald, omdat zij nu eenmaal met gemeenschapsgeld worden gefinancierd en ten behoeve van de gemeenschap functioneren. Tegelijkertijd zal de wetgever oog moeten hebben voor de veelvoudige en pluriforme realiteit, waarin wettelijke kaders moeten worden gerealiseerd en waarin de door het beleid bepaalde richtlijnen zullen moeten worden toegepast.

De politiek en de besturen van de instellingen voor publieke dienstverlening zullen zich moeten realiseren, dat kwaliteitsborging slechts één kant van de medaille is. Borging van kwaliteit brengt altijd een bepaalde beheerslast met zich mee en zal daarom steeds aan beperkingen onderhevig zijn. Kwaliteitsborging op het niveau van professionele uitvoeringsteams zal vooral praktisch en uitvoerbaar moeten worden georganiseerd. Naast het stellen van regels zal de top daarom ook moeten durven loslaten en bouwen op vertrouwen.

De uitvoerende kant van de organisatie zal aldus moeten accepteren dat er kaderstelling en leiding is. De leiding moet andersom accepteren dat (professionele) medewerkers ruimte nodig hebben om tot uitvoering en toepassing van de kaders in eigen omgeving te komen. In het middengebied ontmoeten zij elkaar en vindt uitwisseling van inzichten plaats. Deze ruimte is fundamenteel nodig om te voorkomen dat de top de uitvoering alleen maar dicteert of dat de organisatie in autonome uitvoerende eenheden uiteenvalt. De dialoog tussen top en uitvoering moet bewust worden gecreëerd om het gesprek over de gewenste kwaliteit mogelijk te maken.



2.9.3 KWALITEIT DIALOOG

De erkenning van de noodzaak een 'ontmoetingsruimte' te creëren om tot een gezamenlijke werkelijkheidsconstructie te komen, waarbij niet op voorhand één der partijen gelijk heeft, verlegt de discussie naar de kwaliteit van de dialoog. Dit proces moet worden beoordeeld op criteria als wederzijdse inzet (commitment), integriteit, bereidheid om openheid van zaken te geven en naar elkaar te luisteren, en geven en nemen. Het proces krijgt alleen kans, als er wederzijds vertrouwen is. Het houdt overigens ook in, dat partijen zullen afhaken, als men zich niet aan de spelregels houdt. Dit zal bij leidinggevendenden de vorm aannemen van het treffen van noodzakelijke maatregelen om onwelwillende medewerkers in het juiste spoor te krijgen. Bij medewerkers zal dit de vorm aannemen van open of lijdelijk verzet, bijvoorbeeld door alleen maar mee te doen voor de vorm door het zich letterlijk aan procedures en richtlijnen houden, zonder daarbij situationeel bepaalde afwegingen te maken en/of extra inzet te plegen.

De beweging die hier wordt bedoeld wordt gezien als het zoeken naar een evenwicht tussen verticaliteit en horizontaliteit. Naast doeltreffendheid en doelmatigheid gaat het dan ook om wendbaarheid en weerbaarheid. Naast oog voor het belang van het analyse-instructie paradigma is er ook oog voor het belang van het variatie-selectie paradigma. Naast gerechtvaardigde controle is er durf om te vertrouwen op lokale oplossingen (mits goed gefundeerd) en het vermogen tot leren. 'One size fits all' wordt als een illusie beschouwd.

Het overbruggen van de hier gesignaleerde fundamentele, maar ook noodzakelijke spanning wordt niet alleen als noodzakelijk gezien om het voortbestaan en de basiskwaliteit van de organisatie te waarborgen, maar ook om de voorwaarden te creëren tot excellent presteren. Werkelijke kwaliteit kan alleen van binnenuit komen en vanuit aansluiting op lokale, altijd weer pluriforme wensen en behoeften. Maatwerk als opgave en noodzaak.

TER ILLUSTRATIE: CODE GOED BESTUUR PRIMAIR ONDERWIJS

De PO-Raad, brancheorganisatie van het primair onderwijs, heeft in 2012 besloten zich actief bezig te gaan houden met het thema 'Sturen op onderwijskwaliteit'. Het verbeteren van de onderwijskwaliteit is sedertdien een van de belangrijkste doelen van de PO-Raad en zijn leden geworden¹⁶. Hieruit is de Code Goed Bestuur en een daarbij horend Werkkader voortgekomen. In het onderstaande worden hieruit enkele voor bovenstaande conclusies relevante thema's geciteerd. ►

16 De PO-Raad stelt vast dat tot niet zo heel lang geleden de kwaliteit van het onderwijs op de scholen niet het belangrijkste onderwerp op bestuursniveau vormde. Men sprak met name over onderwerpen als (bovenschoolse) bedrijfsvoering, fusies, overnames, het verwerven en inrichten van gebouwen, het inrichten van de structuur en de financiën. Onder andere de Wet Goed Onderwijs - Goed Bestuur (2010) heeft dat veranderd. Bestuurders zijn ook, of misschien wel juist als het gaat om onderwijskwaliteit 'voorin in de bus gezet'. Overheid en ouders spreken de besturen erop aan. Media en externe toezichthouders rekenen ze erop af. Kortom: kwaliteit van onderwijs en leerresultaten is een kerntaak van bestuur en uitvoering geworden.

De Code Goed Bestuur wil uitdragen dat de sector professioneel bestuur, gericht op kwaliteit serieus neemt. Men wil actief tegemoetkomen aan de verwachtingen die overheid, ouders, partners, maar ook de verschillende geledingen binnen onderwijsinstellingen – leraren, schoolleiding, interne toezichthouder – omtrent het onderwijs hebben. De sector biedt met de Code een gezamenlijk beeld van wat goed schoolbestuur inhoudt en hoe daar concreet invulling aan kan worden gegeven. Daarnaast draagt men uit dat goed bestuur niet alleen tot stand komt door het gezamenlijk vaststellen van een code, maar vooral doordat besturen en scholen ieder voor zich en gezamenlijk invulling geven aan de principes van de code en zo het bestuur verder professionaliseren.

Centraal in de Code staat de maatschappelijke opdracht waar het onderwijs als maatschappelijke instelling voor staat: de vorming en opleiding van kinderen in de leeftijd van 4 tot circa 12 jaar en zorgen voor kwalitatief goed onderwijs. Dit betekent dat het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan er namens het bevoegd gezag in ieder geval verantwoordelijk voor zijn:

- dat ieder kind het maximale rendement uit zijn of haar mogelijkheden kan halen, doordat hij of zij het best mogelijke onderwijs krijgt
- dat de scholen adequate opbrengsten realiseren
- dat de medewerkers zich optimaal kunnen ontwikkelen en onder optimale omstandigheden hun bijdrage aan deze processen kunnen leveren (goed werkgeverschap)
- dat de beschikbare middelen op een effectieve en verantwoorde wijze in een meerjarig perspectief worden ingezet ter realisatie van deze opdracht.

Voor de PO-Raad staat buiten kijf dat goed en effectief bestuur vooral tot stand komt via gedrag en organisatiecultuur. Structuur en regels zijn er als ondersteuning. Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan dienen daarom professionele ruimte voor het personeel van het bevoegd gezag te creëren en te bewaken, ten minste door het bevorderen van een cultuur waarin professionals gestimuleerd worden met elkaar in gesprek te gaan om de kwaliteit van het eigen en elkaars professionele handelen te versterken en eenzijdig optreden en handelingsverlegenheid te doorbreken.

In recent onderzoek naar de invoering van de Code zijn aanwijzingen te zien dat bestuursmodellen, de statutaire inrichting van de organisatie en interne protocollen voor bestuur en management minder invloed hebben op sturen op onderwijskwaliteit dan de heersende bestuurs- en leiderschapscultuur. Met andere woorden: passend gedrag is belangrijker dan een passende structuur. ►

Het Subsidiariteitsprincipe (art 8.2 van de Code) gaat ervan uit dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie worden gelegd. Dit stemt overeen met de centrale positie die het primaire proces inneemt. De onderwijskundige professionals dragen het primaire proces. Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan zorgen voor de randvoorwaarden en zien erop toe dat de organisatie het vermogen heeft zich aan te passen aan de zich steeds wijzigende omgeving.

Onderzoek wijst uit dat kwaliteit en leerrendement primair worden beïnvloed door wat er in de klas gebeurt op het gebied van leren, instructie en begeleiding. Onderwijskundig leiderschap komt op de tweede plaats. Het bestuur komt op de derde plaats. Zijn invloed op de onderwijskwaliteit is bescheiden, maar wel significant. In meer algemene onderzoeken naar bestuur en toezicht bij non-profitorganisaties zijn aanwijzingen gevonden dat goed bestuur de kwaliteit van de dienstverlening bevordert.

De Code Goed Bestuur gaat ervan uit dat schoolbesturen de ambities en doelen van hun organisatie duidelijk formuleren. Ook voor stakeholders moet transparant zijn welke resultaten men uiteindelijk wil boeken.

Het inrichten van de 'horizontale dialoog' is een van de kernthema's bij goed bestuur. Onder 'horizontale dialoog' wordt verstaan de manier waarop een schoolbestuur of school contact onderhoudt met zijn externe partners. Alternatieve aanduidingen zijn 'stakeholdersbeleid' of 'meervoudige publieke verantwoording'.

Om actief de kwaliteit te bevorderen moeten leraren, onderwijsstaf en schoolleiders in staat zijn om het onderwijs te evalueren. Zij moeten daartoe beschikken over relevante gegevens zoals leer- en ontwikkelresultaten van leerlingen en waardering van belanghebbenden, maar moeten deze ook kunnen analyseren en interpreteren en er zich een oordeel over vormen. Dit vraagt om een open en constructieve cultuur op de scholen, waarbinnen men dialoog over kwaliteit en resultaat niet als oneerlijk en bedreigend ervaart. Bestuur en leiding vervullen een voorbeeldrol.

Variatie in bestuursstijl (hoe de bestuurlijke rol wordt ingevuld) in combinatie met rolvastheid (vasthouden aan de bestuurlijke rol) blijkt een goede voorwaarde voor sturen op kwaliteit van de afzonderlijke scholen. Zo kan besturen op hoofdlijnen voor de ene school prima werken, terwijl het voor een andere school nodig is dat het bestuur (op onderdelen) veel directiever is. De variatie in bestuursstijl is een voortdurende beweging tussen 'van onderop' en 'van bovenaf' sturen. Het bestuur schakelt heen en terug op basis van hoe de school zich kwalitatief en beleidsmatig ontwikkelt. De variatie in bestuursstijl loopt van een instructieve bestuursstijl (zwakke scholen) via een bekrachtigende bestuursstijl (scholen in verbetering) naar een bestendigende bestuursstijl (goede, sterke scholen)¹⁷.

17 Een vergelijkbare code is de Branche code goed bestuur in het mbo van augustus 2014.

2.9.4 PLAATSBEPALING AUDIT

In hoofdstuk 1 is als aanleiding voor dit onderzoek aangegeven de ervaringen van de auteur met het uitvoeren van audits in het onderwijs. Vanuit de breed gedragen wens om de audit zo goed mogelijk te kunnen inzetten in het licht van het beoogde doel (bevorderen van kwaliteit) zijn kritische vragen gesteld ten aanzien van de positionering van dit instrument. Gezocht is naar een bewuste positionering in een groter arsenaal aan interventies, gericht op sturing en kwaliteitsborging, zodanig dat de audit optimaal kan bijdragen aan de beoogde kwaliteit. Invoering van resultaatverantwoordelijke teams, die bereid en in staat zijn hun eigen kwaliteit te borgen en continu te verbeteren speelt daarbij een cruciale rol. Audits op teamniveau, bij stafafdelingen en school- en instellingsbreed kunnen helpen om proces en resultaat op alle niveaus te versterken.

De literatuurverkenning biedt ondersteuning voor de veronderstelling dat de audit in de horizontale of netwerkorganisatie zinvol kan worden gepositioneerd als instrument voor de intern en extern te voeren dialoog over de kwaliteit. De audit biedt gelegenheid om in een gestructureerde setting onafhankelijke derden toe te laten tot de gezamenlijke werkelijkheidsconstructie. Het referentiekader wordt daarbij gevormd door de strategie en de kaders die de organisatie voor de werkuitvoering heeft bepaald. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van wettelijke bepalingen, branchespecifieke expertsystemen¹⁸ en modellen voor business excellence als INK of EFQM. Auditoren gaan daarover in gesprek met alle belanghebbenden om een zo valide mogelijk beeld van de situatie te verkrijgen. De audit zal, uitgaande van de behaalde resultaten, de uitvoering van de werkprocessen aan een (positief-) kritische blik onderwerpen en van daaruit komen tot vaststelling van de bestaande kwaliteit, aangevuld met suggesties voor verbetering. Uitkomsten van de audit zullen vervolgens in de reguliere plan & control cyclus moeten worden verwerkt. Er zal aantoonbaar iets met de uitkomsten van de audit moeten worden gedaan.

De erkenning van het belang van de audit laat onverlet dat besturen in onderwijsorganisaties in de eerste plaats gericht zal moeten zijn op onderwijskundig leiderschap, met andere woorden ervoor zorgen, dan wel bevorderen/stimuleren dat resultaatverantwoordelijke teams drager worden van het primair proces en daarmee hun eigen kwaliteit bewaken. Dit betekent vooral interventies 'voorafgaand aan en tijdens de rit'. Sturen op processen bestaat uit ontwerpen (vooruitdenken) en actief volgen en bewaken. De audit betekent vervolgens gestructureerd terugkijken. Het leidt tot een momentopname. Wat is de stand van zaken op dit moment? In welke mate worden thans de doelen bereikt en wordt aan kwaliteitsstandaarden voldaan? De audit brengt wijsheid achteraf, op basis waarvan het handelen van bestuurders en professionals wordt bevestigd dan wel gecorrigeerd of verder verbeterd.

In lijn met Stevens (2012) zie ik een audit als een middel om in korte tijd een interventie te plegen die een organisatie een spiegel voorhoudt en kan stimuleren dat (versneld) een of meer acties worden ondernomen. Hij definieert een audit als volgt:

18 Voorbeelden van branche specifieke expertsystemen zijn NIAZ, Perspekt Keurmerk, ITIL, Prezo en NVAO.

- Een audit is een min of meer geïnstitutionaliseerde vorm van kijken naar een organisatie of een organisatieonderdeel, in opdracht van de organisatie zelf of in opdracht van een derde partij (bijvoorbeeld overheid, sector of branche).
- Het betreft een kortdurende interventie die een gedegen voorbereiding vraagt van zowel auditee als auditteam.
- Het resultaat is een beeld over/van de organisatie of het organisatieonderdeel in het licht van een bepaald referentiekader.
- Referentiekaders zijn ontwikkeld door (inter)nationale partijen in het kader van wet- en regelgeving of als standaarden voor good practise of business excellence.
- Auditoren hebben een onafhankelijke positie (geen binding of belang bij auditee) en beschikken over competenties die hen in staat stellen om een dergelijk onderzoek uit te voeren.
- Het resultaat biedt auditee zicht op enerzijds de mate waarin men voldoet aan kwaliteitsstandaarden en anderzijds de mate waarin de organisatie zich kan verbeteren en/of verder ontwikkelen.

FUNCTIONIES AUDITS

Stevens onderscheidt vier functies van audits:

- Organisatiecontrole
- Organisatie-uitvoering
- Organisatieontwikkeling
- Organisatiestrategie.

Onder organisatiecontrole verstaat Stevens het kijken in hoeverre een organisatie voldoet aan gestelde kwaliteitsstandaarden, eisen en normen. Het gaat om legitimering in hoeverre diensten en producten van de organisatie aan deze eisen voldoen, in hoeverre men 'in control' is met betrekking tot de productvervaardiging of het leveren van de verlangde diensten. Hiermee wordt een bepaalde zekerheidsgarantie gegeven aan klanten, burgers, cliënten, patiënten, studenten of leerlingen dat zij bij de organisatie in vertrouwde handen zijn.

Organisatie-uitvoering ligt in het verlengde van de eerste functie. De focus ligt echter sterker op de klantbeleving en klantwaardering en op de betrokkenheid van de klant in het proces van totstandkoming. Er wordt vanuit een expertsetting gekeken, waarbij de aard en invloed van de professional (de expert) in relatie tot de belanghebbenden (vooral de klant) centraal staan. Het gaat om processen van dienstverlening, waarbij professionele standaarden een belangrijke rol innemen. De invloed van branche- en professionele belangenorganisaties is groot.

Organisatieontwikkeling betreft het kijken naar de samenhang tussen de onderscheiden organisatie- en resultaatgebieden. De focus ligt op het kunnen doen van uitspraken over de ontwikkeling van de organisatie. Het gaat om de PDCA-cyclus toegepast op het geheel en niet meer op een specifiek proces of product. Doel van deze functie is een bijdrage te leveren aan het realiseren van de 'zone van naaste ontwikkeling'. Het gaat om het vaststellen of bepalen van de kracht van de organisatie om zich verder te ontwikkelen.

Organisatiestrategie stelt vraagstukken van waardetoevoeging door auditee centraal. Het gaat om de vraag op welke wijze de organisatie waarde wil toevoegen en het verkennen van de strategische speelruimte, die daarin mogelijk is. In hoeverre is de organisatie in staat hierover de dialoog met de omgeving aan te gaan en in te spelen en te anticiperen op mogelijke veranderingen? Ook gaat het om verbondenheid met de omgeving als kritische succesfactor op de langere termijn.

Hoewel er aldus meerdere functies van audits kunnen worden onderscheiden, wijst Stevens ook op de ‘vermeende scheidslijn’ tussen controle om te verantwoorden versus leren om te ontwikkelen. Controle (accountability) versus leren (adaptief vermogen) zijn beide nodig. Het zijn twee kanten van dezelfde medaille. Het is daarom wellicht beter om niet te spreken over verschillende functies, maar over wisselende accenten: audits met meer accent op controle en verantwoording of meer accent op organisatieontwikkeling en strategievorming. Iedere audit zal echter alle vier functies in zich dragen.

Zowel de audit met accent op ontwikkeling als de audit gericht op verantwoording kunnen zinvolle feedback geven. Beide typen audits kunnen in beginsel ook leiden tot bestuurlijke maatregelen, gericht op het op orde brengen of verder verbeteren van de kwaliteit. Streefrichting voor sturing van de organisatie blijft het verkrijgen van bevestiging van reeds bereikte basiskwaliteit c.q. excellente kwaliteit dan wel de absolute top.

Vanuit mijn auditpraktijk constateer ik steeds meer steun voor de opvatting dat de audit een bevestiging moet zijn van reeds bereikte kwaliteit. Transparantie wordt meer en meer als vanzelfsprekend beschouwd. Het van tijd tot tijd toelaten van een derde tot de dialoog en de constructie van de gemeenschappelijke werkelijkheid wordt als zinvol en verrijkend ervaren. Dit is vooral het geval, als reeds het nodige met betrekking tot kwaliteit is bereikt. De contextanalyse geeft aan dat als dit minder het geval is, de mix van hard en soft control moet worden ingezet (zie ook de verschillende bestuursstijlen in bovenstaand kader) om de gewenste cultuurverandering op weg naar bewuste kwaliteitsborging op gang te brengen.

APPRECIATIVE ENQUIRY

Aansluitend bij het uitgangspunt van gelijkwaardige verhoudingen zal de audit bij voorkeur moeten uitgaan van de methode van appreciative enquiry (Cooperrider and Srivastva, 1987). Deze methode gaat uit van het sociaal-constructivistisch standpunt dat organisaties worden gecreëerd, in stand gehouden en veranderd door de betekenissen die mensen aan de hen omringende werkelijkheid geven. Het doel van appreciative enquiry is organisaties te versterken door het stellen van stimulerende vragen en benoemen van positieve ervaringen. De nadruk ligt op het signaleren van wat al goed werkt en minder op het benoemen van wat niet goed gaat en de wijze waarop dat moet worden gerepareerd.

Onderzoek (o.a. Cooperrider and Srivastva, 1987 en Bushe, 2011) wijst uit dat een waarderende benadering een positieve invloed heeft op leren. Het draagt daarmee bij aan organisatieontwikkeling en cultuurverandering (lerende organisatie). Appreciative enquiry vertrekt vanuit de veronderstelling dat de vragen die worden gesteld de aandacht in een bepaalde richting leiden. Zo zal het vooral vragen naar en signaleren van problemen de indruk van tekort schieten versterken en tot negatieve energie leiden, terwijl het benoemen

van wat goed gaat en vragen naar wat men zelf als mogelijkheden tot verbetering ziet het ontwikkelingspotentieel van de organisatie versterken.

Positieve waardering brengt naast voordelen ook risico's met zich mee. Zo kan het doorschieten naar zelfgenoegzaamheid en leiden tot verlies aan scherpheid om zichzelf steeds weer kritisch tegen het licht te houden. Het kan ook leiden tot gebrek aan focus: een zich verliezen in zaken die niet duidelijk bijdragen aan het realiseren van de beoogde proceskwaliteit en het behalen van de gewenste resultaten. Gevolg daarvan kan zijn een tunnelvisie, op grond waarvan men zichzelf gaat overwaarderen en het belang van de klant uit het oog verliest. Het ijkpunt voor positieve waardering zou dan ook moeten zijn, dat het energie mobiliseert om tot voortdurende verbetering te komen, met name ook in de ogen van de klant en de omgeving. Als dat niet langer het geval is (resultaten en waardering belanghebbenden zijn trendmatig onder de norm), wordt het tijd om helder de aangetroffen knelpunten en problemen te benoemen en de oplossing daarvan centraal te stellen.

METHODOLOGISCH KADER



3

Gegeven mijn doel- en probleemstelling heb ik gekozen voor de case studie als grondvorm. Ik wil immers een complex sociaal verschijnsel doorgronden (Campbell 1966; Yin 2009). Daarin is sprake van een veel groter aantal mogelijk relevante variabelen dan met behulp van experimenteel onderzoek gemeten en beschreven kan worden.¹ Juist de case studie stelt de onderzoeker in staat om verbanden tussen een groot aantal variabelen over een langere tijdsperiode in 'real life situations' in kaart te brengen. De case studie laat het holistische en integrale karakter, alsmede de betekenisvolle kenmerken van reële situaties in tact. Hier komt bij dat ik als onderzoeker geen of slechts beperkt controle heb over de gebeurtenissen die ik wil onderzoeken. Kortom, de case studie is een vorm van empirisch onderzoek, waarbij een sociaal verschijnsel diepgaand in een reële situatie in het heden wordt bestudeerd en waarbij de grenzen tussen het verschijnsel en de context niet onmiddellijk duidelijk zijn (Yin 2009). Wel is van tevoren een aantal aannames geformuleerd om de verzameling en analyse van de data te sturen (zie hieronder).

Een specifieke karakteristiek van de case studie benadering is het bestuderen van meerdere gegevensbronnen om te zien of deze data corresponderend, complementair of contrasterend zijn om zodoende tot convergerende bewijslijnen te kunnen komen. Het verzamelen en benutten van meerdere gegevensbronnen is een vereiste bij case studies, juist omdat het te onderzoeken object (probleem of verschijnsel) nog niet goed eenduidig is af te bakenen. In het kader van deze studie zijn de volgende gegevensbronnen benut:

- 1 Een verkenning van relevante theorieën en inzichten uit verschillende wetenschapsgebieden zoals (sociale) psychologie, bestuurskunde, bedrijfskunde en filosofie,
- 2 Het hieronder nader te beschrijven veldonderzoek,
- 3 Gesprekken met directeuren, kwaliteitsmedewerkers, teammanagers, docenten en studenten in heel verschillende contexten, met name tijdens de vele audits die ik in de afgelopen jaren heb mogen uitvoeren, maar ook in het kader van verbeter- en vernieuwingstrajecten met betrekking tot kwaliteitsborging en -verbetering.

De uitkomsten van het veldonderzoek zijn eveneens op meerdere gegevensbronnen gebaseerd:

- Observatie en beschrijving van de uitvoering van de vooraf gespecificeerde set van stappen van de (te ontwikkelen) methode 'Kwaliteit maak je zelf',
- Mondelinge evaluatie van het stappenplan en de algehele projectuitvoering door middel van gesprekken met de teammanagers en de teams,
- Schriftelijke vragenlijst ter evaluatie van het traject onder de bij het onderzoek betrokken teammanagers en teamleden,
- Audit door onafhankelijke derden,²

1 Het wetenschappelijk experiment wordt gekenmerkt door directe, nauwkeurige en systematische controle van een beperkte set variabelen.

2 In aanvulling op de eigen waarnemingen van de onderzoeker is in februari 2015 een audit bij ieder team door een onafhankelijk audit-team uitgevoerd om vast te stellen of aan de eisen van het Toezichtkader van de inspectie wordt voldaan en daarmee of de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit als voldoende kunnen worden beoordeeld.

- Onafhankelijk onderzoek door de Rijksuniversiteit Groningen.³

Aan de eis van betrouwbaarheid heb ik gepoogd te voldoen door een gedetailleerde beschrijving van de uitvoering van het onderzoek en het verloop van de uitvoering in de pilot-teams. Op grond daarvan kunnen anderen desgewenst het onderzoek herhalen.

Hierboven is gewezen op het belang van en de noodzaak om bij de case studie te vertrekken van heldere vooronderstellingen of aannames. Deze specificeren verbanden tussen variabelen en richten het proces van het verzamelen, analyseren en rapporteren van de data. Het conceptuele raamwerk wordt vervolgens het middel om naar nieuwe situaties te kunnen generaliseren. Ondersteunen de casus of de casussen de plausibiliteit van de theoretische aannames? Zijn de aangetroffen verbanden aannemelijk? Zouden de uitkomsten in vergelijkbare situaties opnieuw worden aangetroffen? Kunnen, met andere woorden, op basis van het onderzoek meer algemene conclusies voor vergelijkbare situaties worden getrokken die in een vervolgonderzoek (eventueel vanuit een experimentele opzet) nader kunnen worden geverifieerd en waarvan de werking verder kan worden gedemonstreerd? Het gaat dus om een instrumentele en niet om een intrinsieke case studie.

Mijn aannames, waaruit operationalisaties zijn afgeleid die in de werkelijkheid zijn geobserveerd en beschreven, kunnen als volgt worden weergegeven.

De aannames zijn:

- 1 Teams van docenten (professionals) zijn gemotiveerd voor en in staat tot het leveren van kwaliteit, mits er een visie op besturen en organiseren aan ten grondslag ligt die past bij de kenmerken en eisen van de hierboven beschreven contextanalyse.
- 2 Naast interventies op het gebied van planning & control en accountability zijn er interventies nodig die het lerend en adaptief vermogen van de organisatie versterken. Om deze op het spoor te komen kan worden aangesloten bij inzichten uit (sociale) psychologie, bedrijfskunde, agogie en organisatieontwikkeling.
- 3 Het borgen van de eigen kwaliteit zal beter lukken als hier op praktische wijze vorm aan wordt gegeven.

De operationalisatie van deze aannames bestond uit het in gesprek gaan met professionele uitvoerders van het onderwijs om te zien of zij binnen de bepaalde voorwaarden hun eigen onderwijspraktijk vorm kunnen geven en de kwaliteit daarvan kunnen waarborgen. De praktische vormgeving bestond uit het aanbieden van een stappenplan met daarbij behorende instrumenten, ontleend aan de onder 2) genoemde disciplines. Het stappenplan en de instrumenten zijn tijdens het onderzoek nader gepreciseerd, bijgesteld en verfijnd en vervolgens weer opnieuw getest.

3 In opdracht van Noorderpoort is een evaluatiestudie verricht door studenten van de faculteit Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen naar de effecten van meerdere manieren om resultaatverantwoordelijke teams in te voeren, waaronder de hierna te beschrijven aanpak 'Kwaliteit maak je zelf'.

ONDERZOEKSDESIGN

De eenheid van studie (de casus) is enerzijds een regionaal opleidingen centrum voor mbo (ROC) en anderzijds enkele geselecteerde onderwijsteams binnen dit ROC. Bij de geselecteerde teams is in een ‘action research’ aanpak onderzocht wat de bevorderende en belemmerende factoren zijn die ertoe leiden dat teams verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen kwaliteit (‘Kwaliteit maak je zelf’).

De studie is te karakteriseren als een beschrijvende case studie. Het design is in aanvang een single case studie met meerdere eenheden van analyse (‘embedded single case study design’): één ROC met daarbinnen enkele onderwijsteams. Door replicatie loopt de studie uit op een multiple case studie met meerdere eenheden van analyse (‘embedded multiple case study design’): meerdere ROC’s en daarbinnen onderwijsteams passen de ontwikkelde stappen (methode) toe met vergelijkbare uitkomsten. In het kader van dit onderzoek wordt alleen de single case study beschreven, omdat alleen hier de voor de betrouwbaarheid van de conclusies noodzakelijke triangulation kon worden toegepast.

DE CASUS



4

4.1 BESCHRIJVING ORGANISATIE

Noorderpoort is een onderwijsinstelling voor voortgezet onderwijs, mbo, volwassenen-educatie en contractactiviteiten in de provincie Groningen. Met 22 verschillende scholen verspreid in de regio, ruim 17.500 cursisten en 1.600 medewerkers is Noorderpoort het grootste ROC (regionaal opleidingen centrum) in Noord-Nederland.

De *missie* van Noorderpoort is jongeren en volwassenen voorbereiden op hun rol in de samenleving en op het beroep van hun keuze en hen blijvend begeleiden tijdens hun loopbaan, zodanig dat zij zich verder ontplooien en kunnen bijdragen aan een duurzame samenleving.

Noorderpoort heeft als merkbelofte: versterken van de regio. Om deze merkbelofte na te komen, wil Noorderpoort duurzame en intensieve verbindingen aangaan met medewerkers, studenten en regionale bedrijven en instellingen. Voor deze partijen wil de school een 'ontwikkelingspartner voor het leven' zijn, op het gebied van beroepsvorming, loopbaan, onderwijs en kennis. De school streeft naar 'verbindingen die ertoe doen'.

De *visie* van Noorderpoort gaat uit van de kracht van het individu. Ieder mens beschikt over kwaliteiten die het waard zijn te ontwikkelen. Elk mens kan van betekenis zijn voor zichzelf en voor anderen. Elk mens kan anderen stimuleren om op hun beurt van betekenis te zijn. Daarnaast gaat Noorderpoort uit van de kracht van de samenleving waar de school deel van uitmaakt. Écht van betekenis zijn komt tot uiting in de relatie met anderen. Daarom vindt Noorderpoort dat zijn kwaliteiten ten goede moeten komen aan de regio. (*Strategisch plan Noorderpoort 2013-2015, verbindingen die ertoe doen*, zie ook website Noorderpoort).

VISIE OP ONDERWIJS

Noorderpoort wil onderwijs bieden dat uitgaat van de kwaliteiten van leerlingen en cursisten, en ze opleiden tot zelfbewuste mensen met (burgerschap)vaardigheden en (vak)kennis. Mensen die in staat zijn zelfstandig te kiezen en een bijdrage aan de samenleving te leveren. Dit betekent ook dat Noorderpoort zijn medewerkers ruimte geeft voor eigen ontwikkeling.

KERNWAARDEN

Kernwaarde van Noorderpoort is "*Verbindingen die ertoe doen*". In het verlengde daarvan worden vijf waarden onderscheiden, die vooral over de manier van werken gaan. Van medewerkers van Noorderpoort wordt verwacht dat zij resultaatgericht zijn en hun verantwoordelijkheid nemen, zodat de omgeving weet wat zij aan hen heeft. Zij worden geacht zich ondernemend op te stellen, omdat ze niet willen afwachten, maar het als hun verantwoordelijkheid beschouwen ontwikkelingen en problemen vóór te zijn. Dit gaat gepaard met openheid en respect voor eenieder. Tenslotte geldt voor medewerkers van Noorderpoort bij alles wat men doet zonder uitzondering: afspraak is afspraak.

Genoemde waarden stáán, maar onderscheiden Noorderpoort onvoldoende van andere ROC's. Het zijn categoriewaarden, die door elke serieuze onderwijsinstelling worden nagestreefd. Daarom zijn er *drie merkwaaarden* geformuleerd, die Noorderpoort karakteriseren en onderscheiden: Trots, Echt Gronings en Met Elan. Trots wil zeggen dat de organisatie

zelfbewust is in haar keuzes. Men weet wat men wil en waar men goed in is. Daar is men trots op en daar worden alle aandacht en energie op gericht. De werkwijze is Gronings: authentiek, nuchter, ingetogen, oprecht en betrouwbaar. ('t Kon minder'). Noorderpoort onderkent zijn mogelijkheden en zet deze graag in. Men kan en wil het verschil maken. In verbinding met de omgeving. Daarom neemt Noorderpoort met elan het voortouw om de regio te versterken.

4.2 AANLEIDING EN VOORGESCHIEDENIS ONDERZOEK

In de vorige paragraaf zijn kort de missie, visie en kernwaarden van Noorderpoort beschreven. Het betreft streefwaarden. Dit betekent dus niet dat de realiteit daar al direct mee in overeenstemming behoeft te zijn. Wel geven zij richting aan de inspanningen van de organisatie om de realiteit in de richting van genoemde idealen te beïnvloeden. Het onderzoek ‘Kwaliteit maak je zelf’ vormt hier een onderdeel van.

In november en december 2011 vindt bij Noorderpoort een aantal interne audits plaats met de onderzoeker in de rol van voorzitter. De audits laten als overwegende uitkomst zien onvoldoende kwaliteit van het onderwijs, achterblijvende resultaten en tekorten in de kwaliteitsborging. Onderzoek door de externe toezichthouder, de Inspectie van het Onderwijs, uitgevoerd in dezelfde periode, bevestigt dit beeld.

De bevindingen van eind 2011 passen in een beeld dat al enkele jaren zichtbaar is. Over een langere periode gezien is er wel sprake van progressie in de kwaliteit en de kwaliteitsborging, maar het tempo waarin dit vordert is te langzaam en de bereikte resultaten zijn te weinig robuust. Winst die het ene jaar wordt geboekt, kan in het volgende jaar gemakkelijk weer verloren gaan.

De management review die naar aanleiding van de audits begin januari 2012 door de onderzoeker is opgesteld, stelt vast dat er sprake is van onvoldoende voortgang in de sturing op kwaliteit. De veronderstelling dat de audits en andere vormen van toezicht een stimulerende werking zouden hebben op de kwaliteitsborging blijkt onvoldoende uit te komen. Ook de introductie van een digitaal instrument voor zelfevaluatie, waarin de eisen helder zijn omschreven en met behulp waarvan teams kunnen reflecteren op hun kwaliteit en zich hierover kunnen verantwoorden, helpt (nog) niet om de kwaliteitszorg in voldoende mate te laten landen. Een nieuwe impuls, overigens voortbouwend op wat er al wel is bereikt, lijkt noodzakelijk.

De management review stelt voor om een stevige interventie ‘aan de voorkant’ uit te voeren om het management en de docenten ertoe te brengen meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen kwaliteit. Gewezen wordt op de rol die de stafdienst OKI hierin zou kunnen vervullen. Medewerkers van deze dienst zouden als materiedeskundige de directies en de teams moeten bijstaan bij het adequaat invullen van de zelfevaluatie op het toezichtkader en het vaststellen van noodzakelijke verbeterpunten. Scholing van medewerkers van deze dienst zou kunnen helpen om hen in staat te stellen deze rol te vervullen.

De management review pleit uitdrukkelijk niet voor verscherping van interne ‘control’. De professionaliteit van de docent en de noodzaak om zelf verantwoordelijkheid te nemen worden in dat geval te weinig aangesproken. Wat vooral wordt bepleit is investering in organisatieontwikkeling en processturing: teams stimuleren zich meer bewust te worden van de noodzaak om zich te verdiepen in de eisen die aan hen gesteld worden, tijd te nemen voor reflectie en

onderlinge samenwerking en zichzelf helder inzicht te verschaffen in de bereikte resultaten. Om verder te komen zal meer moeten worden geïnvesteerd in de deskundigheid en de bereidheid van de teams om de eigen kwaliteitsontwikkeling ter hand te nemen. Interventies van buitenaf zoals interne rapportagesystemen, audits en inspectietoezicht moeten dit proces niet overnemen, maar bevestigen en versterken.

Eind januari 2012 concludeert het college van bestuur dat het zo niet langer kan. Het CvB stelt dat het na een reeks van succesvolle maatregelen, die de organisatie intern hebben verbeterd, tijd wordt de verworvenheden te gaan verzilveren in de vorm van het op orde krijgen van de kwaliteit en het versterken van de klantwaarde. Voorbeelden van maatregelen die de afgelopen jaren intern met succes zijn doorgevoerd zijn: het in evenwicht brengen van de financiën, verbetering van de huisvesting, reorganisatie naar heldere product/markt combinaties in de figuur van relatief zelfstandige scholen c.q. introductie van resultaatverantwoordelijke onderwijsteams binnen de scholen en de introductie van kwalitatief hoogwaardige ondersteunende digitale systemen. Genoemde maatregelen moeten in de visie van het college van bestuur de organisatie in staat stellen meer te sturen op 'operational excellence' en dit concept ook daadwerkelijk te implementeren.

De positiekeuze van het CvB gaat gepaard met een herbezinning op de positie van de diensten. Deze zijn tot de conclusie gekomen dat zij meer moeten samenwerken om tot een duidelijke toegevoegde waarde te komen voor de interne klant (de scholen en de onderwijsteams). De diensten gaan op zoek naar een heldere definitie van hun waardetoevoeging door het benoemen van de onderscheiden specialismen en hoe deze meer in onderlinge samenhang kunnen worden aangeboden. Ook wil men verkennen hoe men meer van elkaars sterkten gebruik kan maken. Zo kan PZ een belangrijke rol spelen bij de uitwerking van het concept van teamontwikkeling, terwijl de onderwijsstaf kan helpen bij de kwaliteitsverbetering van het onderwijs, in lijn met de eisen van de wet- en regelgeving. P&C kan de onderwijsteams ondersteunen bij het SMART formuleren van doelen, het meetbaar maken van de resultaten en het vaststellen welke resultaten daadwerkelijk zijn behaald. De diensten doen een belofte aan de actoren in het primair proces, dat ook zij hun prestaties zichtbaar en meetbaar zullen maken en de waardering voor hun dienstverlening willen meten bij de interne klant.

In de loop van de eerste maanden van 2012 ontstaat een plan hoe het op orde krijgen van de kwaliteit kan worden gerealiseerd. Het doel van de operatie kan eenvoudig als volgt worden omschreven: alle scholen en daarbinnen de onderwijsteams brengen de kwaliteit van hun onderwijs en de daartoe noodzakelijke interne organisatie op orde. Het management biedt kaders en instrumenten en bevraagt de teams regelmatig op de voortgang van hun kwaliteit. De audit moet de verworven kwaliteit gaan bevestigen. Het concept van resultaatverantwoordelijke teams vormt het uitgangspunt. Als nulmeting gelden de interne audits van het najaar van 2011. Als bewijs van de gestegen kwaliteit zullen gelden de interne audits van het najaar van 2012 en navolgende jaren, alsmede de uitkomsten van kwaliteitsonderzoek door de externe toezichthouder (de Inspectie van het Onderwijs). Omdat het gaat om het vaststellen van zowel de productkwaliteit als de kwaliteit van het zelforganiserend vermogen, krijgt de audit ook een functie om te beoordelen of het concept resultaatverantwoordelijke teams landt en tot de gewenste resultaten leidt. De rol van de inzet van ict wordt daarbij meegenomen.

4.3 STAPPEN IN HET PROCES

4.3.1 VOORJAAR 2012

Op 27 maart 2012 vindt een werkmiddag plaats voor medewerkers van de stafdiensten OKI, P&C en het Bestuursbureau. Tijdens deze middag wordt toegelicht dat Noorderpoort de teamontwikkeling wil gaan versterken met het oog op een betere borging van de kwaliteit, maar ook in het kader van de noodzakelijke vernieuwing van het onderwijs, zoals onder meer vereist door het beleidsprogramma *Focus op vakmanschap* van het ministerie van OCW. Noorderpoort wil daartoe investeren in de professionaliteit van de docenten en de teamontwikkeling. De diensten OKI, P&C en HRM zullen meer onderling moeten gaan afstemmen, gericht op integrale ondersteuning van de scholen en hun onderwijsteams.

In het nieuwe dienstverleningsmodel worden overeenkomsten afgesloten tussen de directeuren van de scholen en de diensten. Er komen afspraken over professioneel escaleren bij stagnaties (volgorde team > teammanager > schooldirecteur > hoofd stafdienst > CvB).

De professionalisering van de docenten en de teamontwikkeling zullen moeten leiden tot het op orde krijgen van de basiskwaliteit. Dit wordt gedefinieerd als het voldoen aan gestelde eisen uit het Toezichtkader BVE 2012 van de Onderwijsinspectie, waarin eisen zijn opgenomen omtrent het onderwijs en de examinering en daarnaast kwaliteitsborging en het voldoen aan wettelijke vereisten.

Op 11 april 2012 organiseert het CvB een 'large scale meeting' voor schooldirecteuren en teamleiders, waarin men terugblikkt op de afgelopen auditronde en het inspectie-onderzoek en daarbij gebleken kwaliteitstekorten. Besproken wordt wat de scholen kunnen doen ter verbetering van hun kwaliteit. Het bestuur geeft daarbij aan dat het 'in control' komen op de kwaliteit dé grote uitdaging wordt voor de komende periode. De beweging die het CvB daarbij wil inzetten, is niet méér controle van boven en van buiten af, maar het toewerken naar een professionele lerende organisatie. Om medewerkers vanuit trots, passie en elan te laten werken, moeten zij de ruimte krijgen om hun 'operational excellence' zelf vorm te geven.

In mei 2012 vindt een oriënterende bespreking plaats tussen de directeur van de bestuursdienst, de heer A. Vlaardingebroek, het hoofd van de stafafdeling OKI, mevrouw H. Wiltjer, het hoofd Personeel & Organisatie, mevrouw M. Riemersma en de heer W. Dickhoff als externe adviseur om de probleemstelling verder te verkennen en de rol van de externe onderzoeker/adviseur nader te bepalen. Kernvragen die tijdens het overleg aan de orde komen zijn:

- Hoe kunnen teams worden aangesproken om de gevraagde kwaliteit te leveren? Welke visie op de organisatie ligt daaraan ten grondslag? Welke kaders zijn daarvoor bruikbaar?
- Waarop kunnen teams worden aangesproken? Waarvoor kunnen zij verantwoordelijkheid dragen?

- Welke hulpmiddelen en ondersteunende systemen kunnen daartoe worden ingezet?
- Hoe kan de taakvolwassenheid van teams worden vastgesteld? Welke prestatie-indicatoren spelen daarbij een rol?
- Welke vormen van begeleiding en ondersteuning kunnen aan de teams worden geboden om het doel van ‘in control’ zijn op de gestelde eisen te bereiken?

Het in mei 2012 gepubliceerde ‘*Plan van aanpak professionalisering Noorderpoort 2012 – 2015, Met trots, passie en vakmanschap de toekomst in*’ is langs dezelfde lijnen en met een vergelijkbare doelstelling geschreven.

In juli 2012 vindt in de hierboven genoemde werkgroep een oriënterende bespreking plaats over de vraag of Noorderpoort wil meewerken aan het promotieonderzoek, uit te voeren door de externe adviseur, naar de bestuurlijke en organisatorische constellatie, waarin van teams van docenten mag worden verwacht verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van hun eigen onderwijspraktijk. Geconstateerd wordt dat dit in lijn ligt van en ondersteunend kan zijn aan ontwikkelingen die reeds bij Noorderpoort in gang zijn gezet. Als kanttekening wordt opgemerkt dat de case studie niet op deze ontwikkelingen vooruit mag lopen. De studie moet zodanig worden gepositioneerd dat deze de eigen ontwikkeling juist kan versterken.

De bereidheid om mee te werken aan het onderzoek wordt in september 2012 formeel door het college van bestuur bevestigd. De rol van de externe adviseur is vanaf dat moment te omschrijven als:

- meedenken aan de verdere ontwikkeling van de organisatie richting professionalisering van medewerkers en ontwikkeling naar resultaatverantzwoordelijke teams,
- doen van concrete voorstellen om dit doel te bereiken,
- beschrijven van het proces en op basis daarvan aanbevelingen doen over de meest gewenste aanpak.

4.3.2 NAJAAR 2012

Eén van de thema's die in september in de werkgroep op verzoek van de adviseur aan de orde werd gesteld was de vraag naar mogelijke verschillen in taakvolwassenheid van de onderwijsteams van Noorderpoort. Taakvolwassenheid werd gedefinieerd als de mate waarin de teams uit eigen beweging aan de gestelde eisen weten te voldoen. Expliciet werd de vraag gesteld of de organisatie eigenlijk wel een helder beeld heeft van de kwaliteit van de onderscheiden teams. Het thema leek van belang, omdat traditioneel kwaliteitsonderzoek zich over het algemeen vooral richt op de vraag aan welke eisen (nog) niet wordt voldaan en minder op de vraag, hoe het komt dat het ene onderwijsteam er beter in slaagt dan het andere om aan gestelde eisen te voldoen. In het kader van de organisatieontwikkeling leek het nuttig ook eens te kijken naar teams die het wel goed doen. Dergelijke teams zouden mogelijk als voorbeeld kunnen dienen voor anderen. De vraag diende zich aan hoe bedoelde teams konden worden geïdentificeerd.

Uit de bespreking in de werkgroep bleek dat Noorderpoort al geruime tijd in staat was om teamprofielen op te stellen op basis van prestatie-indicatoren omtrent de bedrijfsvoering en de behaalde resultaten, maar dat daar eigenlijk niet op werd gestuurd. De veronderstelling dat de schooldirecteuren deze cijfers actief benutten en doorspelen naar hun teams, kwam niet overeen met de bestaande praktijk. De teamprofielen speelden nauwelijks een rol bij de kwaliteitsbewaking en aansturing van de teams.

Eind september werd in de werkgroep de afspraak gemaakt om aan de hand van de teamprofielen in kaart te brengen waar goed presterende teams in de organisatie konden worden geïdentificeerd.

Het voorstel van de adviseur was vervolgens om in de auditronde van najaar 2012/begin 2013 bewust enkele van deze teams op te nemen. In de audits zou dan naast de gebruikelijke invalshoek om te kijken of aan gestelde eisen wordt voldaan ook worden gekeken naar de taakvolwassenheid van de teams. Deze invalshoek zou expliciet worden opgenomen in de audits bij de goed functionerende teams en als neven thema bij de overige teams. Mogelijke verschillen tussen deze teams zouden daarbij aan het licht kunnen komen.

Ten behoeve van het onderzoek naar de taakvolwassenheid werd een vragenlijst opgesteld, o.a. gebaseerd op de kenmerken van hoog presterende organisaties van André de Waal.

4.3.3 VOORJAAR 2013

In januari 2013 vindt opnieuw een auditronde plaats, weer onder voorzitterschap van de externe adviseur. Bij de management review naar aanleiding van deze ronde spelen met name twee vragen een rol:

- Werpen het beroep van het CvB op de schooldirecteuren en de teams en de inspanningen van de ondersteunende diensten hun vruchten af in de vorm van hogere kwaliteit van de onderwijsprocessen, hogere resultaten en een beter functionerende kwaliteitsborging op het niveau van de teams?
- Scoren teams met een hoog teamprofiel ook hoog op hun taakvolwassenheid als team?

Uit de audits komt naar voren dat de kwaliteit van de processen (onderwijs, begeleiding en examinering) en de resultaten over de gehele linie zijn gestegen, maar dat de kwaliteitsborging nog steeds onvoldoende is. Kwaliteitsborging vormt daarmee met stip het grootste risico voor de onderwijsteams binnen Noorderpoort. Merkw aardig genoeg geldt dit ook voor de teams met een hoog teamprofiel. Deze teams leveren wel de gevraagde kwaliteit en realiseerden de beoogde resultaten, maar blijken zich daar zelf onvoldoende van bewust en daar dus ook niet bewust op te sturen. Men is eigenlijk onvoldoende op de hoogte van de eigen kwaliteit. Reflectie in de vorm van gedeelde opvattingen over de eigen ambitie en een bewuste kwaliteitssturing op deze ambitie, bijvoorbeeld in de vorm van een serieus ingevulde zelf-evaluatie, worden niet aangetroffen. De conclusie die daaruit wordt getrokken, is dat teams met een hoog teamprofiel niet noodzakelijk ook hoog scoren op een bewuste taakvolwassenheid als team. De gerealiseerde kwaliteit kan ook zijn bereikt door aansturing van buitenaf (teammanager, staf) en/of door een hoge mate van informele afstemming binnen het team.

De betrokkenheid van de teams bij de eigen kwaliteitsborging blijkt dus over de gehele linie te laag, zowel bij de minder presterende als bij de hoog presterende teams. De conclusie lijkt daarmee gerechtvaardigd dat onderwijsteams te weinig in staat zijn de eigen kwaliteitsborging ter hand te nemen. Men neemt te weinig bewust zelf verantwoordelijkheid voor de eigen kwaliteit. Met name de kwaliteit van de zelfevaluatie en daarmee de reflectie of aan gestelde eisen wordt voldaan en het op grond daarvan systematisch benoemen van verbeteracties is te weinig zichtbaar. Gevolg daarvan is, dat ook het opstellen van jaarplannen of verbeterplannen en het systematisch werken aan verbetering en de verantwoording daarvan naar interne en externe belanghebbenden te weinig worden aangetroffen. De PDCA-cyclus komt met andere woorden in de teams niet of nauwelijks uit de verf.

De beleidskeuze van Noorderpoort om te gaan investeren in resultaatverantwoordelijkheid van de onderwijsteams lijkt in het licht van genoemde bevindingen de juiste keuze, maar heeft nog niet tot het gewenste resultaat geleid.

Citaten uit de auditrapporten van twee teams met een hoog teamprofiel januari 2012:

TEAM 1

Het team toont een grote inzet en motivatie voor de leerlingen en werkt onderling goed samen. De teammanager is gedreven en heeft het vertrouwen van het team. Opmerkelijk is dat het team tijdens de audit zelf geen helder beeld bleek te hebben van de eigen kwaliteit. Het lijkt voor dit team de moeite waard hier meer bij stil te staan. Hiervoor is een objectieve meetlat nodig. Deze kan in de eerste plaats worden gevonden in heldere vaststelling van de behaalde resultaten. Hiervoor kan het teamprofiel worden benut. De tweede meetlat betreft de kwaliteit van de werkprocessen. Hierbij kan de zelfevaluatie behulpzaam zijn, aangevuld met reflectie op eisen die het team zelf eventueel aan de kwaliteit van zijn werkprocessen wil stellen.

Om verder te komen zal het team uit de modus van 'doen, doen en doen' moeten stappen en meer tijd moeten nemen voor systematische reflectie. Het team moet zich eigenaar willen voelen van de gehele kwaliteitscyclus. De uitdaging ligt in het zetten van de stap naar een resultaatverantwoordelijk team. ►

TEAM 2

Juist omdat het team adequaat functioneert valt op dat men een onvoldoende scherp beeld heeft van de eigen kwaliteit. Het team kon tijdens de audit geen antwoord geven op de vraag: Is de kwaliteit hier onvoldoende, voldoende of excellent? De oorzaak hiervan werd door het team zelf als volgt verwoord. Men is sterk in het doen, maar neemt te weinig tijd voor reflectie en systematisch vastleggen van bevindingen en afspraken. Het team werkt te weinig planmatig aan kwaliteit. Kwaliteitsbewaking gebeurt vooral al doende en intuïtief.

Het gevolg van te weinig reflectie en te weinig bewustwording van de kwaliteitsvraag is dat het team niet écht doorgroeit naar resultaatverantwoordelijkheid. Het team moet daarvoor eerst bewust vaardig worden in het bewaken van het eigen functioneren. Dit betekent naast bevlogenheid, intuïtie en sterk in het doen (in termen van L. de Caluwe (2010): rood) en gedrevenheid om te leren (De Caluwe: groen) ook aandacht voor het vastleggen van afspraken en werkwijzen, kritisch volgen van behaalde resultaten (teamprofiel) en systematisch werken aan verbetering en eigen competentie-ontwikkeling (De Caluwe: blauw). Op basis daarvan kan gericht worden gezocht naar manieren om het team verder te professionaliseren en daarmee een voorbeeld te worden voor anderen.

Een interessante waarneming in dit verband is die van een ervaren auditor en P&C'er binnen Noorderpoort. Luister naar wat hij te zeggen heeft naar aanleiding van de audit-rapporten van januari 2013:

'De auditrapporten gaan steeds in op de professionalisering van docenten en mogelijke groei naar taakvolwassenheid en excellentie. In mijn beleving is excellentie echter nog nergens aan de orde. Feitelijk staat deze ambitie ook nergens op papier. Voor een - groot - aantal docenten geldt zeker dat ze enthousiast zijn en betrokken en met inzet werken, maar een feit is dat ze over het algemeen niet/slecht zicht hebben op behaalde resultaten, niet/slechts zijdelings bij evaluatie en planning worden betrokken en -te- weinig reflecteren. Er zijn dus nog een aantal voorwaarden te vervullen om daadwerkelijk professioneel docent te worden (vgl wet BIO).'

De uitkomsten van de audits van begin januari 2012 lieten zien dat er meer gerichte inspanning nodig is om het beleidsdoel implementatie van resultaatverantwoordelijke teams over de volle breedte van Noorderpoort te realiseren. Deze constatering bracht de adviseur ertoe om in het voorjaar van 2013 een volgend voorstel in de werkgroep in te brengen. De adviseur verzocht Noorderpoort om naast pilot-teams in het kader van het transitieplan HRM ook enkele pilot-teams aan te wijzen met wie hij het gesprek kon aangaan over hoe zij zich zouden kunnen ontwikkelen tot resultaatverantwoordelijk team. Bij deze teams zou het borgen van de eigen kwaliteit centraal moeten komen te staan.

Het voorstel werd in juni formeel ingediend. De reactie vanuit de organisatie was positief vanuit de overweging dat het voor Noorderpoort interessant kan zijn om meerdere routes naar professioneel werkende teams te verkennen. Aan de adviseur werd gevraagd een begeleidingsaanbod te doen, waarop maximaal drie teams zouden kunnen intekenen.

Vanwege het aanbreken van de zomervakantie werd besloten om het begeleidingsaanbod in september, direct bij de aanvang van het nieuwe schooljaar, bij de teams bekend te maken. Het begeleidingsaanbod kreeg als werktitel mee:

‘Kwaliteit maak je zelf. Op weg naar een resultaatverantwoordelijk team’.

Begin september werd namens het bestuursbureau een brief aan alle onderwijsteams van Noorderpoort met het begeleidingsaanbod gestuurd. Bij het verstrijken van de deadline eind september bleek er voldoende belangstelling voor het traject te bestaan. Begin oktober werd bekend met welke drie teams de adviseur een werkrelatie kon aangaan. Het traject met deze teams wordt in het volgende hoofdstuk uitvoerig beschreven. Hier volgt ter afsluiting van deze inleidende paragraaf nog een korte weergave van de resultaten van de interne audits van najaar 2013 en het onderzoek van de inspectie naar de staat van de instelling in voorjaar 2014.

4.3.4 NAJAAR 2013

In november en december 2013 vond opnieuw een auditronde plaats, andermaal onder voorzitterschap van de externe adviseur.

Uit de management review die terug keek op de audits en het kwaliteitsontwikkelingsproces in de teams, bleek dat het Onderwijsproces als enige gebied geen risico vormde. Examinering, Opbrengsten, Wettelijke vereisten en Kwaliteit leraarschap vormden wel een (gering) risico. Omdat de onvoldoendes in deze gebieden alle konden worden teruggevoerd op onvoldoende Kwaliteitsborging, vormde dit gebied daarmee (als enige) een hoog risico en vormde het (opnieuw) met stip het belangrijkste verbeterpunt voor zowel de desbetreffende teams als voor Noorderpoort als geheel.

Interessant vanuit het oogpunt van de sturing op kwaliteitsontwikkeling die Noorderpoort zo bewust had ingezet was, dat er bij de onvoldoendes in de auditrapporten enkele kanttekeningen konden worden gemaakt.

De eerste kanttekening was, dat toepassing van de formele rekenregels van de inspectie (het formele kwaliteitszorgsysteem van Noorderpoort) tot een vertekend beeld van de werkelijkheid leidde.¹ De tabel laat de uitkomst zien van een (streng) weging, zonder aandacht te schenken aan mogelijk onderliggende (verbeter)processen. De tabel is daarmee een momentopname, beweging is niet in beeld gebracht. Deze kon echter wel worden waargenomen. Over een wat langere periode genomen is bij Noorderpoort als geheel en ook binnen de teams als daarbinnen werkzame relatief zelfstandige eenheden een duidelijke beweging zichtbaar in de richting van meer kwaliteit. Vooral in het laatste jaar bleken op meerdere dossiers aantoonbaar vorderingen te zijn gemaakt. De volgende voorbeelden werden genoemd:

- invoering van heldere competentiegerichte curricula;
- steeds weer aanpassing van de curricula aan opeenvolgende kwalificatiedossiers en de wensen/behoefte van de studenten;
- betere informatie naar de studenten;
- voldoen aan de 850 uren norm;
- meer sturing op aanwezigheid van studenten en bestrijden van verzuim;
- invoering van studieloopbaanbegeleiding en verbetering van de zorg;
- duidelijke stappen op weg naar borging van de examenkwaliteit.

Genoemde voorbeelden tonen aan dat investering in kwaliteitszorg wel degelijk tot resultaten leidt, al laat het formele systeem het nog niet altijd zien. Het laat onverlet dat de kwaliteitsborging zelf (systematiek/borging/aantoonbaarheid) nog onvoldoende was en nog meer systematische aandacht behoefde. Investeren in kwaliteitsborging, zeker op het niveau van de teams, is ook nodig om het risico te voorkomen dat men weer terugvalt in eenmaal bereikte kwaliteitsniveaus, als externe prikkels als verhoogde aandacht voor de kwaliteit vanuit het concern en inspectietoezicht achterwege worden gelaten.

Een tweede kanttekening bij de tabel met voldoende en onvoldoende in de auditrapporten was dat er bij Noorderpoort meer acceptatie van de noodzaak van kwaliteitsborging kon worden vastgesteld. Zo werden zaken als rapportageverplichting vanuit de teams naar het management en de noodzaak om zich te verstaan met een formeel (toezicht)kader minder ter discussie gesteld. Waar in het verleden nog wel eens teams werden aangetroffen die zich niet tot nauwelijks in de kwaliteitskaders hadden verdiept en daar soms ook een forse weerstand tegen uitspraken, was er ultimo 2013 bij alle onderzochte teams sprake van motivatie voor en bewustzijn van de noodzaak om kwaliteit te leveren. De strategie van Noorderpoort en het Toezichtkader van de inspectie bleken meer bekend, al was het nog niet altijd op het gewenste detailniveau en nog niet bij alle docenten even sterk in het bewustzijn aanwezig.

1 Een bevestiging van deze constatering kan worden gevonden in het Addendum 2015 op het Toezichtkader van de inspectie. Daarin constateert de inspectie dat het beoordelen van de onderwijskwaliteit op het niveau van afzonderlijke criteria een vertekend beeld kan geven van de kwaliteit, omdat een onvoldoende op een enkel onderdeel al snel leidt tot een onvoldoende op het geheel. Dit doet geen recht aan de werkelijke situatie, omdat het gewicht van een enkele indicator dan te zwaar kan drukken op het oordeel van een bovenliggend kwaliteitsaspect of gebied.

Al met al bleek er sprake van meer elan in de organisatie en meer bereidheid om de schouders te zetten onder het leveren van kwaliteit.

Omdat de teams voor de auditronde in het najaar van 2013 met name waren geselecteerd vanwege vragen/twijfels over aspecten van kwaliteit en mogelijk achterstallig onderhoud door mutaties in de teams en wisselingen in het management, leek de veronderstelling gerechtvaardigd dat, als de aangegeven beweging in deze teams was te zien, zij ook in de overige teams aanwezig zou zijn.

De conclusie uit de auditronde van najaar 2013 was dat Noorderpoort onverminderd moet inzetten op verbetering van de kwaliteitsborging. De conclusie was echter ook dat naast een systeem van 'hard control' ook een systeem van 'soft control' (met elkaar het gesprek aangaan) nodig is om (met elkaar) de progressie in de kwaliteit te realiseren en vast te kunnen stellen. Bemoedigend was dat de inspectie in het voorjaar van 2014 bij haar driejaarlijks onderzoek naar de staat van de instelling van Noorderpoort tot de bevinding kwam dat de kwaliteitsborging op het niveau van de instelling en bij de teams in de steekproef voldoende was.

DE PILOT-TEAMS



5

5.1 BEGELEIDINGSAANBOD AAN DE TEAMS

Het begeleidingsaanbod dat in september 2013 aan alle onderwijsteams binnen Noorderpoort werd toegestuurd had als titel ‘Uitnodiging aan teams die een cultuur van resultaatverantwoordelijk werken willen ontwikkelen en meer zekerheid willen verkrijgen over het leveren van kwaliteit’. De werktitel was, zoals in het vorige hoofdstuk reeds werd aangegeven:

‘Kwaliteit maak je zelf. Op weg naar een resultaatverantwoordelijk team’.

De volgende citaten geven inzicht in de aard van het aanbod.

Uit het begeleidingsaanbod aan de onderwijsteams van Noorderpoort, september 2013

In het kader van ‘Focus op vakmanschap’ richt Noorderpoort de aandacht op de professionalisering van medewerkers en teams. Het ROC biedt in dat verband een begeleidingsaanbod aan enkele teams die de uitdaging willen oppakken om de door het ROC geambieerde resultaatverantwoordelijkheid van onderwijsteams daadwerkelijk te realiseren. Dit betekent dat deze teams worden ondersteund om zelf de kwaliteit van hun onderwijs, begeleiding en examinering aan te pakken, d.w.z. zelf hun kwaliteit vast te stellen en systematisch te verbeteren en daarover helder verantwoording af te leggen naar omgeving, management en toezichthouder. De kwaliteit wordt gerealiseerd binnen de kaders die daarvoor landelijk en door de instelling zijn bepaald.

W. Dickhoff voert een onderzoek uit naar de omstandigheden en voorwaarden, waaronder resultaatverantwoordelijke teams met succes kunnen functioneren. Noorderpoort geeft hem graag de gelegenheid het praktisch deel van het onderzoek bij een drietal teams uit te voeren. Dit betekent dat hij voor de duur van een aantal maanden beschikbaar is voor begeleiding van genoemde teams. De rol van de onderzoeker is verheldering van de visie op resultaatverantwoordelijk werken, introductie benodigd begrippenkader en het aanbieden van een concreet stappenplan, inclusief hulpmiddelen, om resultaatverantwoordelijkheid nader vorm te geven met als kern de competentie van de teams om de eigen kwaliteit te bewaken en te borgen.

De aard van het begeleidingsaanbod is niet innovatie, maar verbetering van het bestaande. Van de onderwijsteams binnen Noorderpoort wordt ook nu al gevraagd eigen verantwoordelijkheid te nemen en in control te zijn op gestelde eisen. Nieuw is dat aan de teams gelegenheid wordt geboden dit op zodanige wijze vorm te geven dat sturing (straks) minder nodig is, m.a.w. het doel is om de teams steeds meer zelf aan zet te laten zijn. Bij management en toezicht moet het vertrouwen ontstaan dat het team verantwoordelijkheid ►

kan dragen voor de kwaliteit van zijn werkprocessen en de daarmee te behalen resultaten. Het begeleidingsaanbod bestaat eigenlijk uit een versnellingskamer op bestaande werkwijzen en procedures en het beter richten van bestaande hulpmiddelen en instrumenten op het beoogde doel.

Tot het traject behoort dat na afloop van het begeleidingstraject een interne audit volgt, waarin zal worden vastgesteld of de teams daadwerkelijk succesvoller zijn geworden in hun functioneren als resultaatverantwoordelijk team en het leveren van de gevraagde kwaliteit.

De meerwaarde van het traject voor de deelnemende teams is gelegen in een beter begrip van de eisen die aan hen worden gesteld, meer inzicht hoe zij zich daar op doelmatige en doeltreffende wijze mee kunnen verstaan en hoe zij op adequate wijze daarover verantwoording kunnen afleggen naar management, omgeving en toezichthouder. De verwachting is dat dit zal leiden tot meer vertrouwen in de taakvolwassenheid van het team en daarmee gepaard gaande afnemende externe sturing. De verwachting is ook dat het zal leiden tot meer voldoening in het werk en daarmee tot tevredener medewerkers en een tevredener klantsysteem.

Omdat het begeleidingsaanbod met name verbetering en verdieping van bestaande routines en werkwijzen betrof, werd in beginsel geen extra tijd van de teams gevraagd. De uitvoering en begeleiding moesten zo veel mogelijk worden gerealiseerd binnen bestaande werkafspraken, zoals bijvoorbeeld reeds gereserveerde vergader- en scholingstijd. Wat wel werd gevraagd was motivatie en inzet van alle leden van de teams om het traject tot een gezamenlijk succes te maken. Op voorhand werd daarbij niet uitgesloten dat er hier en daar een tandje bij zou moeten worden gezet.

STAPPENPLAN

Zoals aangegeven bestond de rol van de onderzoeker uit verheldering van de visie op resultaatverantwoordelijk werken, introductie van het benodigde begrippenkader en het aanbieden van een concreet stappenplan, inclusief instrumenten en hulpmiddelen, om resultaatverantwoordelijkheid binnen teams nader vorm te kunnen geven. Hierbij moet worden aangetekend dat de onderzoeker zijn aanbod weliswaar had gebaseerd op eerdere ervaringen met deze vorm van begeleiding, maar dat de aanpak bij aanvang zeker nog niet was uitgekristalliseerd. Er was dus nog geen sprake van een gestandaardiseerde methode. De aanpak zou deels nog werkende weg, in interactie met de teams, moeten worden ontwikkeld. Daarvoor was het ook (actie-)onderzoek.

De werkwijze kon ook inhouden dat er nog wijzigingen zouden moeten worden aangebracht in het aantal en de volgorde van de zetten stappen en aanpassing, uitbreiding of weglaten van hulpmiddelen en instrumenten, omdat dit beter zou blijken te passen bij het beoogde doel. Het stappenplan werd daarmee aan de teams als een soort ruwe landkaart gepresenteerd, waarbij het bestemmingsdoel op voorhand wel duidelijk was, maar de route nog maar voorlopig uitgezet. Deze zou dus nog gaandeweg kunnen worden bijgesteld en

aangepast. Vooropgesteld werd ook dat de stappen niet noodzakelijk in de aangegeven volgorde hoefden te worden gezet.

Concreet werden bij aanvang van het traject de volgende stappen voorgesteld:

- 1 Verheldering ambitie team m.b.t. het door hen verzorgde onderwijs en de plaats van het team in zijn relevante omgeving,
- 2 Verheldering positie team m.b.t. kwaliteit van het leraarschap en het werken als team,
- 3 Verdeling van taken in het team,
- 4 Werken vanuit een helder resultaten overzicht,
- 5 Nulmeting op de kwaliteit van de processen,
- 6 Inregelen PDCA-cyclus op het niveau van het team,
- 7 Motor in de versnelling: toepassen principes van hoog betrouwbare organisaties (WWW: Waakzaamheid, Weerbaarheid, Wendbaarheid) en HPT (High Performance Team).

TOELICHTING STAPPEN

Genoemde stappen kunnen als volgt worden toegelicht.

Als eerste stap werd van de teams gevraagd hun ambitie te schetsen met betrekking tot het door hen verzorgde onderwijs en wat zij willen betekenen voor hun omgeving. Deze ambitie werd van belang geacht als ijkpunt voor het team zelf, waar men - binnen de gestelde kaders van Noorderpoort - wil staan en zichzelf op wil beoordelen.

De verheldering van de positie van het team met betrekking tot de kwaliteit van het leraarschap en de het werken als team werd van belang geacht om vast te kunnen stellen of men daadwerkelijk kan en wil opereren als team. Hiervoor moet in de eerste plaats de vraag worden beantwoord, of het team voldoet aan gestelde eisen met betrekking tot leraar kwaliteit. Heeft men voldoende inhoudelijke en pedagogisch/didactische deskundigheid in huis voor het geven van de benodigde vakken en het inoefenen van de toekomstige beroepspraktijk? Zijn docenten m.a.w. bevoegd en bekwaam voor het lesgeven in de door hen verzorgde vakken en onderdelen? Daarnaast is van belang of men ook kan functioneren als een team. Vullen docenten elkaar aan wat betreft rollen die moeten worden vervuld om van een effectieve samenwerking te kunnen spreken? Hulpmiddelen bij deze stap zijn wettelijke eisen betreffende het leraarschap zoals die rondom bevoegdheid en bekwaamheid, voldoen aan de wet BIO, de visie van Noorderpoort op professionalisering en modellen voor teamtaken en -rollen zoals die bijvoorbeeld kunnen worden gevonden in de theorie van Belbin.

Voor de verdeling van taken binnen de teams werd aangesloten bij bestaande afspraken in het kader van het vrije taak model of een daarmee vergelijkbare systematiek. Dit leidt tot duidelijkheid wie binnen het team met welke taken en verantwoordelijkheden is belast en wie waarop namens het team aanspreekbaar is. Hierbij paste ook de introductie van het begrip rolhouder of taakhouder. Wie is namens het team aanspreekbaar op welke (onderdelen van de) werkprocessen van het team? Wie kan/wil bij verantwoording voor welk onderdeel als woordvoerder namens het team optreden?

Bij het werken vanuit resultaten werd gebruik gemaakt van het teamprofiel dat voor ieder team van Noorderpoort beschikbaar is. Hierin zijn relevante prestatie-indicatoren, zoals jaar- en diplomaresultaat, percentage voortijdig schoolverlaters, realisatie urennorm, verzuimpercentage studenten, waardering studenten, afnemend beroepenveld en medewerkers opgenomen en voor het team toegankelijk gemaakt.

De nulmeting op de kwaliteit van de processen zou worden uitgevoerd middels het opstellen van een zelfevaluatie met behulp van een digitaal instrument, aan de hand van een vaste indeling van de werkprocessen. Op grond van de zelfevaluatie kon vervolgens worden vastgesteld waar het team reeds 'in control' is met betrekking tot de relevante processen en waar nog verbetering nodig is. Voor het laatstgenoemde zou, na een risicoanalyse, moeten worden vastgesteld wat in het lopende jaar reeds kan worden opgepakt, wat vanwege omvang, duur of complexiteit zou moeten worden opgenomen in het eerstvolgende teamjaarplan, en wat gezien het geringe risico, nog even kon worden uitgesteld.

Voor het inregelen van de PDCA-cyclus is een jaarkalender kwaliteitsborging geïntroduceerd. Daarin wordt op voorhand vastgelegd op welke momenten in het jaar het team welke elementen van de kwaliteitsborging aan de orde stelt en bespreekt. Te denken valt aan opstellen/bijstellen zelfevaluatie, opstellen teamjaarplan, bespreken voortgangsbewaking verbeter- en vernieuwingsacties uit het teamjaarplan, bespreken uitkomsten enquêtes, bespreken periodecijfers studenten (voortgangsentwikkeling), bewaken aan- en afwezigheid studenten en realiseren urennorm, inclusief eventuele noodzaak tot compensatie lesuitval. Het gaat bij de kwaliteitskalender dus zowel om monitoring (kwaliteitsbewaking in de lopende periode) als verbetering en vernieuwing (werken aan het 'in control' komen op de huidige gestelde eisen én werken aan de eisen van de toekomst). Het laatste is vooral te zien aan de systematische voortgangsbewaking van de in de teamjaarplannen vastgelegde verbeter- en vernieuwingsacties.

De eerste vijf stappen vormden de basis. Zij leggen de fundering, waarop de vliegwielen van PDCA en resultaatverantwoordelijkheid kunnen draaien: stap 6. Stap 7 wilde hierop voortbouwen. In deze stap zou gericht kunnen worden gewerkt aan gewenste teameigenschappen als kwaliteitgedrevenheid, hoge betrouwbaarheid, alertheid op het hier en nu, snel kunnen inspelen op maatschappelijke en onderwijskundige veranderingen, gerichtheid op het tijdig signaleren van risico's en voorkomen/herstellen van fouten, ook wel samengevat als de principes van WWW (Wendbaarheid, Weerbaarheid en Waakzaamheid) en HPT (High Performance Team). Deze eigenschappen moeten teams in staat stellen blijvend te presteren in een toenemend dynamische en complexe omgeving. Dit houdt in dat zij pro-actief de markt volgen en zichzelf steeds weer weten te vernieuwen om daar mede richting aan te geven en waarborgen te scheppen voor de eigen continuïteit en toekomst. Ze stellen de teams ook in staat om desgewenst de overgang te maken van voldoende naar goed of excellente kwaliteit.

5.2 KENNISMAKING MET DE TEAMS

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven bleek er eind september, bij het verstrijken van de deadline voor aanmelding, voldoende belangstelling bij teams binnen Noorderpoort om aan het traject mee te doen. Begin oktober werd bekend met welke drie teams de adviseur/onderzoeker een werkrelatie kon aangaan.

In de eerste helft van oktober 2013 vonden de kennismakingsgesprekken plaats tussen de onderzoeker/adviseur en de teammanagers van de drie teams, die voor de pilot waren geselecteerd. Tijdens deze gesprekken werden het doel en de beoogde werkwijze van het begeleidingstraject ‘Kwaliteit maak je zelf’ nog eens door de onderzoeker toegelicht. Verkend werd wat partijen van elkaar konden verwachten en wie waarop mocht worden aangesproken. Met name werd ook ingegaan op de taakverdeling tussen de teammanager, de beleidsmedewerker OKI (bij twee van de drie teams vanaf aanvang en bij het derde team in de laatste fase van het traject betrokken) en de onderzoeker/adviseur. De rol van laatstgenoemde zou, zoals eerder is aangegeven, vooral zijn het schetsen van achtergrond en doel van het traject, verheldering van een visie op en het begrippenkader bij resultaatverantwoordelijk werken en het aangeven van de (mogelijke) stappen c.q. aanreiken van daarvoor nuttige hulpmiddelen en instrumenten, maar ook het meten van de mogelijke verandering. Gezien de aard van het traject (‘Kwaliteit maak je zelf’) was het team vervolgens vooral zelf aan zet. De werktitel kon volgens sommigen daarom beter worden omgedoopt in ‘Kwaliteit maken we zelf’ of zelfs ‘Kwaliteit maak ik zelf’. Consequent aan zijn zelf verkozen rol nam de onderzoeker/adviseur hier geen stelling in. De teams konden dus ook hun eigen werktitel kiezen.

TEAM MIDDENKADER ENGINEERING, EUVELGUNNERWEG GRONINGEN

Het team Middenkader Engineering (MKE) verzorgt niveau vier opleidingen Techniek met als uitstromen:

- Mechatronica
- Electrotechniek
- Werktuigbouwkunde.

Het team bestaat uit twaalf personen, inclusief de teammanager en docenten algemene vakken.

Team MKE maakt deel uit van de School voor Techniek en ICT in het gebouw aan de Muntinglaan. Hier wordt al bijna vijftig jaar technisch onderwijs gegeven. De school is niet alleen in, maar ook (ver) buiten Groningen een begrip. Vanwege de verbouwing van het gebouw aan de Muntinglaan was het team in het schooljaar 2013-2014 tijdelijk gehuisvest aan de Euvelgunnerweg.

Team MKE biedt opleidingen op het hoogste technische mbo-niveau, in nauwe samenwerking met een groot aantal noordelijke bedrijven, verenigd in de stichting Engineering Noord, en met de Hanzehogeschool Groningen. Team MKE wil samen met zijn partners

toponderwijs bieden en studenten optimaal voorbereiden op een succesvolle technische carrière of een vervolgstudie in het hbo.

Tijdens het kennismakingsgesprek met de directeur van de school, de teammanager van team MKE en de OKI-stafmedewerker van dit team kwam aan de orde dat het team meer gezamenlijk verantwoordelijkheid zou kunnen nemen voor de eigen kwaliteit. Het team bewaakt weliswaar voortdurend de kwaliteit op de korte termijn (zaken die zich voordoen komen doorlopend in de teamvergadering aan de orde en worden direct aangepakt), maar het team checkt te weinig systematisch of aan kwaliteitsstandaarden wordt voldaan, formuleert onvoldoende consequent acties als dat niet het geval is, en controleert te weinig of gemaakte afspraken worden nagekomen. Het team voldoet aan de gestelde eisen op de gebieden onderwijs, begeleiding en examinering, maar is daarin nog te weinig bewust 'in control'. De PDCA-cyclus functioneert onvoldoende op het niveau van het team. Men ziet kwaliteitsbewaking meer als een taak van de teammanager en de directie. Het team zou hierin meer als team kunnen opereren. Het gevolg van deze situatie is dat het team zich te weinig over de eigen kwaliteit kan verantwoorden.

TEAM DETAILHANDEL, STADSKANAAL

Het team Detailhandel Stadskanaal verzorgt detailhandelsopleidingen op de niveaus 2, 3 en 4. Het team bestaat uit negen personen, inclusief de teammanager en docenten algemene vakken. Het team verzorgt de volgende opleidingen:

- Verkoper detailhandel BOL en BBL, crebo 93751, niveau 2
- Verkoopsspecialist detailhandel BOL en BBL, crebo 90383, niveau 3
- Ondernemer detailhandel BOL en BBL, crebo 90290, niveau 4
- Filiaalmanager Detailhandel BOL en BBL, crebo 93492, niveau 4.

Het team is onderdeel van de school voor beroepsonderwijs in Stadskanaal. Deze school werkt vanuit de formule van een Vakcollege. Dit is een zesjarige opleiding, waarbinnen vmbo en mbo op elkaar aansluiten door middel van doorlopende leerlijnen. Binnen het Vakcollege worden leerlingen opgeleid tot vakman of vakvrouw middels beroepsgericht en algemeen onderwijs, excursies en stages. Bedrijven en instellingen worden nauw bij de invulling van het onderwijs betrokken.

Speerpunten van het Vakcollege Stadskanaal zijn:

- doorlopende leerlijnen van leerjaar 1 t/m 6 (mbo niveau 2/3),
- vanaf leerjaar 1 twaalf uur beroepsgericht onderwijs,
- stages en werk worden samen met bedrijven en instellingen ingevuld,
- inhoud opleidingen sluit volledig aan bij de arbeidsmarkt,
- bedrijven en instellingen participeren in de stichting 'Vrienden van het Vakcollege' en oefenen daarmee invloed uit op de onderscheiden onderwijsprogramma's.

Tijdens het kennismakingsgesprek met de teammanager kwam aan de orde dat het team meer zelf de gestelde kaders zou kunnen bewaken, bij voorkeur op basis van objectief vaststelbare criteria. Het team Detailhandel kent een traditie van intensief onderling overleg

(een deel van het team werkt al heel lang samen), maar zou - met behoud van de cultuur van delen - bedrijfsmatiger kunnen opereren. Naast werken vanuit passie voor de leerling zou bewust sturen op kwaliteit en resultaat en zich kunnen verstaan met formele kaders een goede aanvulling op het functioneren van dit team kunnen zijn.

SCHOOL VOOR BEROEPSONDERWIJS, VEENDAM

De school voor beroepsonderwijs Veendam werkt, omdat het een kleine school betreft, vanuit één team met twee subteams. De school verzorgt beroepsopleidingen binnen de beroepenvelden Gezondheidszorg en Welzijn en Administratie en Detailhandel. De school verzorgt de volgende opleidingen:

NIVEAU 1

Arbeidsmarktgekwatificeerd Assistent BBL/BOL, crebo 90440
 Zorghulp BBL/BOL, crebo 91420
 Horeca-assistent BOL/BBL, crebo 90660
 Schoonmaak assistent BOL/BBL, crebo 95550
 Aankomend verkoopmedewerker BBL/BOL, crebo 90910

NIVEAU 2

Helpende Zorg & Welzijn BBL/BOL, crebo 92640
 Administratief medewerker BBL/BOL, crebo 90470
 Administratief medewerker (Bedrijfsadministratief medewerker) BBL/BOL, crebo 90471
 Administratief medewerker (Secretarieel medewerker) BBL/BOL, 90472

NIVEAU 3

Verkoopspecialist (Eerste verkoper) BBL, crebo 90384

NIVEAU 4

Manager handel (Filiaalmanager) BBL, crebo 93492

Binnen de missie en visie van Noorderpoort heeft Beroepsonderwijs Veendam een eigen ambitie geformuleerd:

- kleine school met een duidelijke structuur en korte lijnen,
- veel zorg en aandacht voor de studenten,
- veilige en betrouwbare omgeving,
- onderwijs op maat,
- instroom van studenten het gehele jaar door mogelijk,
- actieve samenwerking met het beroepenveld.

Het motto van de school is: 'Leren werkt!'

Leerlingen van de school voor beroepsonderwijs Veendam vertellen dat zij zich 'onmiddellijk' op hun gemak voelen in het gebouw vanwege de kleinschaligheid en overzichtelijkheid. Elke afdeling heeft een vaste plek. Medewerkers kennen elkaar. Wanneer iets moet worden besproken of geregeld, spreekt men elkaar direct aan.

Tijdens het kennismakingsgesprek met de teammanager en twee teamcoördinatoren kwam aan de orde dat het team beroepsonderwijs Veendam na een moeilijke periode en een periode van wederopbouw toe is aan het maken van een volgende stap: meer zelfstandig opereren en meer verantwoordelijkheid nemen voor de eigen kwaliteit. Het team wil graag de continuïteit van de school waarborgen door versterking van het imago van de school en versterken van de rol van de school in de regio. Zeggen wat je doet en (aantoonbaar) doen wat je zegt, is daarmee een belangrijk streefdoel voor dit team.

5.3 HET BEGELEIDINGSTRAJECT

Na afloop van de kennismakingsgesprekken werden met de teammanagers afspraken gemaakt over een eerste invulling van het traject. Dit bestond uit het organiseren van een kennismakingsbijeenkomst met de teams en vastleggen van data voor een of enkele werkbijeenkomsten. Als voorlopige horizon werd een doorlooptijd van een half jaar aangehouden, waarna zou worden geëvalueerd waar de teams dan zouden staan. Op basis daarvan zouden afspraken worden gemaakt voor het vervolg en de afronding van het traject. In totaal werd met een doorlooptijd van ongeveer een jaar gerekend.

5.3.1 KENNISMAKINGSBIJEENKOMSTEN MET DE TEAMS

In november 2013 vonden de kennismakingsbijeenkomsten met de teams plaats, waarbij de achtergronden en het doel van het traject alsmede het voorgestelde stappenplan werden uitgelegd.

De titel van de presentatie was:

Bewust werken aan kwaliteit.

De ondertitel was:

Vertrouwen verkrijgen, vertrouwen verdienen.

Enkele kernpunten uit de inleidende presentatie:

Aanleiding traject:

- Beleid Noorderpoort gericht op professionalisering medewerkers en teams
- Inspectie eist op het niveau van onderwijsteams een werkend systeem van kwaliteitsborging
- Traject gericht op realiseren resultaatverantwoordelijkheid: inregelen eigen kwaliteitsborging en daarover kunnen rapporteren



Uitkomsten inspectieonderzoek en interne audits:

- Inspectie-onderzoek en interne audits wijzen keer op keer uit dat teams geen helder beeld hebben van hun eigen kwaliteit
- Teams hebben te weinig zicht op eigen resultaten en eigen proceskwaliteit
- Teams komen te weinig toe aan c.q. maken te weinig tijd voor kwaliteitsborging
- Teams sturen onvoldoende vanuit behaalde resultaten op verbetering van de eigen werkprocessen

Kern traject:

- Visie op (borgen van) kwaliteit
- Verheldering begrippenkader
- Concreet stappenplan om eigen kwaliteit te kunnen bewaken en borgen
- Hulpmiddelen en instrumenten bij het uitvoeren van de stappen

Kwaliteit als overtuiging

- Echte kwaliteit komt van binnenuit
- Sturing en controle van buitenaf leiden niet tot (top)kwaliteit
- Kwaliteit maak je met elkaar (maken we zelf, maak ik zelf)
- Daarvoor moeten de nodige zaken worden verhelderd en werkafspraken worden gemaakt:
 - wat zijn onze beoogde doelen/resultaten?
 - wat zijn de processen, waarvoor wij verantwoordelijkheid dragen en die ons tot de beoogde resultaten moeten brengen?
 - welke eisen stellen we daartoe aan de kwaliteit van onze processen?
 - hoe verdelen we onze taken?
 - hoe functioneren we effectief als team?
 - hoe reflecteren we systematisch op de kwaliteit van onze processen en daarmee bereikte resultaten?
 - wat doen we als resultaten en/of processen niet overeen komen met de gewenste kwaliteit?
 - hoe werken we systematisch aan verbetering en vernieuwing?
 - hoe houden we elkaar hierin scherp?

Aan het einde van de bijeenkomst werden de volgende vragen aan de teams voorgelegd:

Vragen:

- Ziet het team de wens/noodzaak om de kwaliteitsborging zelf ter hand te nemen?
- Weet men in grote lijnen wat de bedoeling is en wat er wordt gevraagd?
- Ziet het team de meerwaarde van het traject, met andere woorden is helder wat het traject kan opleveren?
- Zijn de voorgestelde stappen duidelijk?
- Wil men ermee aan de gang?

De antwoorden op de vragen waren in ieder team bevestigend. Daarmee stonden alle seinen op groen en kon het traject daadwerkelijk van start.

5.3.2 WERKBIJEENKOMSTEN EERSTE HALF JAAR

VERHELDEREN AMBITIE

In december 2013 en januari 2014 vonden de eerste werkbijeenkomsten plaats. Het startpunt lag zoals in het stappenplan was aangegeven bij het verhelderen van de ambitie van de teams. Bij twee van de drie teams kon deze uit bestaande stukken worden aangeleverd. Het gaf geen aanleiding tot verdere discussie. Het was duidelijk dat hier reeds eerder in was geïnvesteerd. Bij het derde team was dit eigenlijk ook het geval, maar daar hadden alle teamleden individueel de ambitie en de kernwaarden van het team nog eens expliciet op papier gezet en aan elkaar toegelicht. Dit had in dit team een nuttige functie, omdat enkele teamleden al heel lang met elkaar samenwerkten, maar enkele anderen recent waren toegetreden. Gelukkig bleek het gehele team het voor meer dan 90% eens over de ambities en bindende waarden. Geheel in de stijl van dit team werd daar tijdens een werkconferentie in een fraaie buitenlocatie nog een serieuze en intensieve discussie over gevoerd, waarbij overigens de humor over en weer niet werd geschuwd. Op basis daarvan heeft de teammanager mandaat gekregen de gezamenlijke ambitie voor het team op te stellen. Deze heeft dat korte tijd later gedaan en de ambitie naar alle teamleden teruggekoppeld.

INVULLEN ZELFEVALUATIE

De volgende stap in het traject was voor ieder team het invullen van de zelfevaluatie. De keuze voor deze stap lag voor de hand, omdat hier, in tegenstelling tot de stappen 'Verdeling van taken in het team' en 'Werken vanuit een helder resultaten overzicht' nog echt werk aan de winkel was. Het opstellen van een zelfevaluatie was in geen van de teams eerder bewust gezamenlijk uitgevoerd. Tot nu toe was deze, als er al iets was opgeleverd, vaak door de teammanager opgesteld. Soms waren daarbij enkele teamleden geraadpleegd. Ook de OKI-medewerker kon hand- en spandiensten hebben verricht.

De keuze om als volgende stap de zelfevaluatie te gaan invullen lag ook voor de hand vanwege de sturing van Noorderpoort op het opstellen van valide en betrouwbare diagnoses. De veronderstelling was dat op deze wijze controle van boven- en van buiten af verminderd zou kunnen worden en teams met behulp hiervan konden toewerken naar een professionele lerende organisatie. Het opstellen van een zelfevaluatie leek een geschikte ingang en methode

voor docenten om zich bewust te worden van de aan hen gestelde eisen, hierop gezamenlijk te reflecteren en zich een (eerste) gezamenlijk beeld te ontwikkelen van de eigen kwaliteit.

De zelfevaluatie was in het verleden door de teammanager in het ene team wel en in het andere niet aan de teamleden ter kennisname toegestuurd en soms ook wel eens kort in een teamvergadering besproken. Daarmee kon echter nog niet worden gesproken van een gedeelde kwaliteitsevaluatie van het werk binnen het team. De zelfevaluaties werden door de teams min of meer voor kennisgeving aangenomen. De doelstelling om systematisch en gezamenlijk naar de stand van zaken met betrekking tot kwaliteit te kijken en beredeneerd met elkaar verbeterpunten te formuleren was nog in geen van de teams bereikt. Streven was dat dit nu wel zou gaan gebeuren.

De werkwijze tijdens de werkbijeenkomsten was dat onderwerpen uit de zelfevaluatie werden toegewezen aan subgroepen binnen de teams, bestaande uit collega's met overeenkomstige taken. De uitkomsten van de discussies in de subgroepen werden vervolgens in plenaire teambesprekingen gepresenteerd en bediscussieerd.

VERTRAGING

Tijdens opeenvolgende werkbijeenkomsten bleek dat het invullen van een zelfevaluatie geen gemakkelijke opgave was voor teams. Het bleek lastig, ook voor de specialisten binnen de teams, om een gemeenschappelijk beeld te schetsen hoe het werk wordt uitgevoerd en vooral ook om te bepalen of deze uitvoering van voldoende of onvoldoende kwaliteit is ('Is het glas half vol of half leeg?'). Discussies namen veel tijd in beslag. Teams bleken ook moeite te hebben met en weerstand te koesteren tegen de voor hun gevoel vaak erg abstracte wijze waarop de eisen in het toezichtkader van de inspectie zijn geformuleerd, en de voor hen willekeurige volgorde waarin deze eisen worden gepresenteerd. Ook de vele overlappingen in de eisen sets (in het jargon van de inspectie: 'portretten') werken niet mee aan de acceptatie van het kader. Het leidde regelmatig tot zichtbaar afhaken van een of meerdere leden van het team.

Bij de eerste plenaire bespreking bleek al meteen dat er grote verschillen bestaan in de manier waarop individuele teamleden of subgroepen zaken verwoorden. Zo bleek de ene subgroep te volstaan met het invullen van enkele korte steekwoorden, terwijl een andere tot uitvoerige beantwoording van de onderscheiden criteria was overgegaan. Ook bleek dat er heel verschillende interpretaties naast elkaar konden bestaan van wat er precies met de eisen wordt bedoeld. Misvattingen over wat er wordt gevraagd, kwamen veelvuldig voor, waardoor antwoorden werden geformuleerd die niet op de gevraagde inhoud ingingen.¹

1 Een bron van begripsverwarring bleek bijvoorbeeld het begrip werkprocessen. In het kwaliteitsjargon staat dit voor een herkenbare indeling van de werkzaamheden, die mensen in een organisatie uitvoeren. Docenten lezen dit echter nogal eens als de onderdelen van kerntaken van een beroep, zoals die in de kwalificatiedossiers van het beroepsonderwijs worden benoemd. In het eerste geval gaat het over het eigen werk van de docent, in het laatste geval betreft het een onderwijskundig begrip, waar o.a. het curriculum op wordt gebaseerd. Zo kun je een tijd lang aardig langs elkaar heen praten!

Na enkele bijeenkomsten werd duidelijk dat het met elkaar invullen van een abstract eisenpakket, zoals dat in het Toezichtkader van de inspectie is opgenomen, niet binnen een redelijke doorlooptijd zou gaan lukken. Iedere bijeenkomst opnieuw bleek weer verduidelijking en toelichting nodig en begon de discussie opnieuw. Het werd ook snel duidelijk dat het gezamenlijk invullen en bespreken van abstracte eisen sets niet tot ieders verbeelding sprak. Beslist niet iedereen was even gemotiveerd om een dergelijke taak individueel of met elkaar uit te voeren.

BEPERKING METHODE

De ervaring met de pogingen om de zelfevaluatie zeer zorgvuldig en uitvoerig met elkaar in te vullen, laat zien dat er een duidelijke beperking aan de methode kleefte. Deze komt erop neer dat de discussie eigenlijk nooit ten einde lijkt te komen. Hiervoor kunnen verschillende oorzaken worden aangegeven. In de eerste plaats is vaak onvoldoende helder wat precies met de eisen bedoeld wordt. Deze bleken in de verschillende sessies nog voor heel veel verschillende uitleg vatbaar.² In de tweede plaats moeten heldere afspraken worden gemaakt over de invulling. Nu bleek achteraf een eindredactie hard nodig, omdat de verschillende onderdelen van de zelfevaluatie in geheel verschillende stijlen bleken te zijn ingevuld. In de derde plaats zou een helder eindpunt moeten kunnen worden gemarkeerd, waarmee de discussie kan worden afgesloten. Nu bleek dat er iedere keer, wanneer een onderwerp op tafel werd gebracht, weer nieuwe gezichtspunten naar voren kwamen. Altijd was er wel weer een collega, die er, bij nader inzien, toch weer wat anders en vaak vooral wat kritischer tegenaan keek. Het glas raakt daardoor eigenlijk nooit leeg of vol. Het oordeel blijft ergens halverwege hangen. De beslissing half vol of half leeg is dan altijd subjectief en afhankelijk van de individuele waarnemer. Het oordeel komt tot stand doordat iemand - vaak de teammanager - uiteindelijk de knoop maar doorhakt.

Het gevolg van het bovenstaande was dat de twee werkbijeenkomsten die voor de zelfevaluatie waren gereserveerd (lang) niet voldoende bleken om deze op het gewenste niveau en met het gewenste resultaat ingevuld te krijgen. Om dit knelpunt op te lossen is geprobeerd tussentijdse werkafspraken te maken, zodat subgroepen tussen de werkbijeenkomsten in nog ontbrekende onderdelen konden invullen. In de praktijk bleek ook dit niet te werken. Men kwam er door dagelijkse drukte gewoon te weinig aan toe. Als tussentijds al iets werd ingevuld, bleek dat toch weer onvoldoende als eindplaatje. Discussie tijdens een volgende bijeenkomst bleek dan alsnog nodig om tot verdere verheldering te komen.

Een alternatieve oplossing was aan teamleden te vragen om digitaal op elkaars invulling van onderdelen te reageren. Ook dit bleek om bovengenoemde reden niet voldoende te worden uitgevoerd om tot een aanvaardbare eindredactie te komen. Ook bij deze werkwijze bleef het nodig om extra bijeenkomsten in te lassen.

2 Niet voor niets zijn er vele versies van het Toezichtkader in de diverse onderwijsorganisaties in omloop, die ieder voor zich de materie voor de eigen achterban proberen te verduidelijken, maar die waarschijnlijk de verwarring over het geheel genomen alleen nog maar groter maken.

De uitkomst van het invulproces in ieder van de teams was uiteindelijk dat - na het inlassen van één of twee extra werkbijeenkomsten - de teammanagers, in één team bijgestaan door de OKI-medewerker, de eindredactie van de zelfevaluaties op zich hebben genomen op basis van het voorwerk dat door de teamleden in de achtereenvolgende bijeenkomsten was verricht, soms nog na ruggenspraak met specialisten in het team.

In ieder team is de afspraak gemaakt, dat de zelfevaluatie opnieuw aan het team zou worden voorgelegd en besproken aan het einde van het schooljaar. Doel was om op basis daarvan vervolgens gezamenlijk verbeterpunten te kunnen vaststellen voor opname in het eerstvolgende teamjaarplan.

OVERIGE STAPPEN UIT HET STAPPENPLAN

Omdat adequate invulling van de zelfevaluatie langer op zich liet wachten dan van tevoren was verondersteld, kwam het zetten van de overige stappen uit het stappenplan in de knel. Voor een aantal onderdelen was dat niet zo erg, omdat bijvoorbeeld 'Verdeling van taken in het team' en 'Leren werken vanuit een helder resultaten overzicht' (beschikbaarheid team-profiel) vooraf al min of meer een gegeven waren en alleen nog maar behoeften te worden bevestigd en in relatie te worden gebracht met het thema van het onderzoek. Het in kaart brengen van de bevoegdheden en bekwaamheden van de docenten vormde bovendien al een onderdeel van de zelfevaluatie.

Het onvoldoende helder invullen van de zelfevaluatie was wel een knelpunt om verder te komen met het nog ontbrekende element van stap 3 (teamrollen en functioneren als team) en de stappen 6 en 7 van het stappenplan:

- Inregelen PDCA-cyclus op het niveau van het team,
- Toepassen principes WWW (Waakzaamheid, Weerbaarheid, Wendbaarheid) en HPT (High Performance Team).

Duidelijk was dat daar in het vervolg van het traject nog meer expliciet aandacht aan moest worden geschonken.

ZINVOLLE TIJDSINVESTERING

Het invullen van de zelfevaluaties is ondanks de genoemde beperkingen zowel door de teammanagers als door de teamleden wel als een zinvolle tijdsinvestering ervaren. Teamleden gaven aan dat het hen heeft geholpen om scherper in beeld te krijgen wat er van hen wordt gevraagd. Het gezamenlijk nadenken over de uitvoering van het werk is ook functioneel gebleken in het kader van teamvorming en teamontwikkeling, omdat het de teammanager de mogelijkheid heeft geboden meer duidelijkheid te verkrijgen, wie waarop in het team aanspreekbaar zijn en hoe taakhouderschap vervolgens kan worden belegd. Ook voor de teamleden werd het duidelijker, hoe de taken in het team kunnen worden verdeeld en hoe men het omvangrijke toezichtkader in stukjes kan knippen met voor ieder onderdeel rolhouders, die namens het team voor deze onderdelen als woordvoerder kunnen optreden. Een variant hierop was, dat men wel inhoudelijk aanspreekbaar wilde zijn, maar de verantwoording toch eerder in handen wilde leggen van de teammanager, die daarvoor wel betere 'bewijzen' in handen krijgt gespeeld. Het leek dus al met al de moeite waard om de teams

extra tijd te geven voor het invullen van de zelfevaluatie en het zetten van de overige stappen nog wat uit te stellen. Niet altijd de gemakkelijkste situatie voor de onderzoeker/adviseur, die het liefst in grote stappen snel naar huis wil en de verleiding moet weerstaan om - discussies gehoord - de zelfevaluatie dan maar zelf voor de teams te gaan invullen.

Hoewel het uitvoeren van de zelfevaluatie dus als zodanig tijdens het traject niet ter discussie is komen te staan en ook voor volgend jaar weer een aandachtspunt in de kwaliteitsagenda van het team vormt, heeft het de onderzoeker/adviseur wel aangezet tot reflectie over hoe genoemde knelpunten kunnen worden vermeden en de uitvoering van de zelfevaluatie efficiënter en in een beheersbare doorlooptijd kan worden uitgevoerd. Zoals hierna zal blijken heeft de onderzoeker de tussenevaluatie in februari 2014 aangegrepen om hiervoor enkele voorstellen uit te werken.

De weg naar kwaliteitsbeheersing en excellentie is lang. Zoals in het voorgaande hoofdstuk is beschreven hadden wijzere mensen dan de onderzoeker/adviseur hier al voor gewaarschuwd. Afdwingen, overnemen of forceren waren echter geen optie. De teams moeten zelf het pad der moeite betreden. Wegnemen van knelpunten door het aanbieden van betere werkwijzen leek wel het overwegen waard. Hierop is vervolgens, na voorwerk door de onderzoeker/adviseur, in het vervolgetraject door alle betrokkenen met veel elan op ingezet.

5.3.3 EERSTE TUSSENTIJDSE EVALUATIE: FEBRUARI 2014

Half februari werd door de onderzoeker/adviseur op verzoek van Noorderpoort een tussentijdse evaluatie opgesteld. In deze evaluatie werd aangegeven dat, na de kennismaking met de teams, de meeste aandacht is uitgegaan naar het invullen van de zelfevaluatie (nulmeting op de kwaliteit van de processen), maar dat dit ook een nuttige bezigheid was gebleken, omdat teams daar in het verleden te weinig aan toe zijn gekomen. Bewust tijd met elkaar besteden aan reflectie op gestelde eisen bleek geen gemeengoed in de teams. Niet eerder was dit zo uitvoerig met elkaar gedeeld.

In de tussenevaluatie werd er nog van uitgegaan dat de zelfevaluaties voor eind februari zouden worden afgerond. Zoals hierboven reeds is aangegeven was de afloop feitelijk anders. De zelfevaluaties zijn uiteindelijk door de teammanagers afgemaakt en aan het einde van het jaar nog eens aan de teams voorgelegd met het oog op het vaststellen van verbeterpunten die in het teamjaarplan zouden worden opgenomen.

In de tussenevaluatie werd verantwoording afgelegd, hoe het ervoor stond met het uitvoeren van de in de uitnodiging aan de teams genoemde stappen. Gerapporteerd werd dat, met erkenning van de nadruk die op de zelfevaluaties was gelegd, de eerste vier stappen uit het stappenplan inmiddels grotendeels aan de orde waren gekomen, veelal op basis van reeds aanwezige kennis binnen de teams:

- 1 Verheldering ambitie team m.b.t. het verzorgde onderwijs en de plaats van het team in zijn relevante omgeving,
- 2 Verheldering positie team m.b.t. de kwaliteit van het leraarschap,
- 3 Verdeling van taken in het team (toewijzen proceseigenaarschap),
- 4 Werken vanuit een helder resultaten overzicht.

Teams bleken een helder beeld te hebben van hun ambitie en hun plaats in de omgeving. Het thema is desondanks bij alle teams aan de orde gesteld en nog weer eens opgefrist en onder woorden gebracht. In de teams bestond eveneens duidelijkheid over de kwaliteit van het leraarschap. Uit de zelfevaluatie kwam naar voren dat docenten allen bevoegd en bekwaam waren of in een traject onder begeleiding verkeren om deze kwalificaties te verwerven. Daarnaast wordt er in het kader van de wet BIO in toenemende mate gewerkt aan het bijhouden van de competenties als leraar. Bij alle teams was sprake van een bestaande taakverdeling die verder niet ter discussie is gesteld. Alle teams beschikken middels een teamprofiel over een helder resultatenoverzicht. Het leren werken met deze overzichten zou verder worden opgepakt in het kader van de inregeling van de PDCA-cyclus.

Nog te weinig aandacht was besteed aan het in beeld brengen in welke mate er gesproken kon worden van een effectief team. In aanvulling op de professionaliteitsscan die vanuit Noorderpoort beschikbaar is gesteld, was één team inmiddels gestart met het maken van een teamanalyse met behulp van Belbin rollen. Aangekondigd werd dat deze analyse in het voorjaar van 2014 zou worden afgemaakt en ook bij de andere teams zou worden uitgevoerd.

In de tussenevaluatie van februari 2014 kon ook worden vastgesteld dat de werkbijeenkomsten met de teams en de gesprekken met de teammanagers en de OKI-medewerkers in grote lijnen een positieve respons lieten zien op het thema 'Kwaliteit maak je zelf'. Het thema sprak de teammanagers, de OKI-medewerkers, alsmede de meerderheid van de teamleden aan. De bereidheid om eraan te werken bleek aanwezig. De motivatie varieerde van 'niet zo nuttig, maar misschien wel nodig' tot 'zinvol om te doen' en 'prima dat we dit zijn aangegaan'. De standpunten verschaften daarmee ook, vooruitlopend op de teamanalyse met behulp van de Belbinrollen, inzage in de mogelijk toekomstige taakverdeling binnen teams bij het borgen van kwaliteit. Niet iedereen blijkt even veel affiniteit met een dergelijk onderwerp te hebben. Van meerdere kanten is daarom aangegeven, dat verdeling van taken binnen het team bij voorkeur met dergelijke affiniteiten rekening moet houden. De inhoudelijke tijgers moet je maar niet te veel vermoeien met discussies over prestatie-indicatoren en al helemaal niet met discussies over abstracte eisen 'voor de inspecteur'. Keerzijde is natuurlijk wel dat de mensen die helemaal van de inhoud zijn, zich wel moeten willen open stellen voor feedback die hen door collega's, die wat meer door kwaliteitsborging worden geboeid, wordt voorgehouden.³

In de tussenevaluatie werd ook gerapporteerd, dat - om te voorkomen dat de discussies in het kader van de zelfevaluatie te veel tijd in beslag gaan nemen en niet tot duidelijke antwoorden leiden - een andere aanpak van de zelfevaluatie wenselijk is. Deze moet

3 Op de gewenste taakverdeling wordt hieronder in het kader van het bespreken van Belbin rollen nog eens teruggekomen.

ondubbelzinnig uitsluitsel kunnen geven over de vraag of het glas van de kwaliteit half vol of half leeg is en een natuurlijke afsluiting vormen van de reflectie op en discussies over de werkuitvoering in de teams.

De onderzoeker/adviseur heeft de tussenevaluatie aangegrepen om met een aantal nieuwe voorstellen te komen voor het opstellen van de zelfevaluatie en het verzamelen van de daarvoor benodigde documenten. Deze zijn in het vervolg van het traject geïntroduceerd en uitgeprobeerd.

5.3.4 WERKZAAMHEDEN FEBRUARI - JUNI 2014

Uit de tussenevaluatie bleek duidelijk dat de ervaringen in het eerste halve jaar de onderzoeker/adviseur dwongen op zoek te gaan naar een meer werkbare manier om de zelfevaluatie op te stellen. De onderzoeker wilde vanwege de integriteit en de aard van het onderzoek daarbij echter wel vasthouden aan enkele vooraf vastgelegde uitgangspunten:

- teams moeten er niet voor weglopen dat er formele en duidelijke eisen aan het werk worden gesteld, voortkomend uit wettelijke richtlijnen, extern toezicht en de kaders en richtlijnen van de organisatie waarbinnen zij opereren,
- teams moeten er niet voor weglopen dat er een ondubbelzinnig antwoord moet komen op de vraag of aan de gestelde eisen wordt voldaan,
- teams moeten de kwaliteitsvraag zelf beantwoorden.

Het traject ‘Kwaliteit maak je zelf’ was erop gericht aan genoemde uitgangspunten te kunnen voldoen.

Op basis van de ervaringen in het eerste half jaar formuleerde de onderzoeker twee aanvullende uitgangspunten, die tot dan toe te veel onderbelicht waren gebleven:

- het vaststellen van de kwaliteit moet op praktische wijze kunnen worden uitgevoerd; het dient inpasbaar te zijn in de toch al vaak belaste routines van de teams,
- het vaststellen van de kwaliteit moet naast een reflectiecomponent ook de mogelijkheid bieden ondubbelzinnig vast te stellen of de gevraagde en/of geambieerde kwaliteit aanwezig is.

Het antwoord op genoemde aanvullende uitgangspunten werd op meerdere manieren gevonden. Het leidde de onderzoeker tot het introduceren van enkele aanvullende instrumenten en hulpmiddelen, die met elkaar en in de juiste volgorde gecombineerd tot de gewenste praktische aanpak van kwaliteitsborging op het niveau van een uitvoerend professioneel team zouden moeten leiden.

Vanaf maart 2014 zijn de werkzaamheden in de teams verlegd naar het uitproberen van de voorgestelde methodieken. De rol van de onderzoeker/adviseur was om na de introductie van en toelichting op de instrumenten in opeenvolgende sessies met de teammanagers en de teams te evalueren in hoeverre de ingebrachte instrumenten bijdragen aan het beoogde doel.

PROCES EN RESULTAAT

Vanaf begin maart heeft de onderzoeker/adviseur een serie nieuwe ideeën aan de teams voorgelegd. Het eerste idee betrof het vaststellen van de kwaliteit op basis van twee vaste onderdelen in een dwingende volgorde:

- resultatenbox,
- processenbox.

De andere ideeën betroffen het identificeren en ordenen van het primair proces in enkele herkenbare vaste werkprocessen met daaraan gekoppelde kwaliteitscriteria en het inrichten van een bijpassende documentenstructuur met bewijzen dat aan genoemde criteria is voldaan. Genoemde ideeën en bijpassende instrumenten worden hieronder kort toegelicht.

RESULTATENBOX

De vraag of het team de gewenste kwaliteit levert wordt in de eerste plaats vastgesteld op basis van de bereikte resultaten. In de resultatenbox wordt daartoe een beperkt aantal resultaat- of prestatie-indicatoren opgenomen en afgezet tegen vooraf bepaalde normen. Deze indicatoren vormen een representatieve weergave van de strategie van de organisatie en vertegenwoordigen bij voorkeur verschillende resultaatdimensies. Voor het bepalen ervan kan gebruik worden gemaakt van de resultaatgebieden van het INK-managementmodel, de dimensies uit de balanced score card van Kaplan c.s. of een vergelijkbaar systeem. Het gaat zowel om harde als zachte indicatoren (feiten en waarderingscijfers). In de resultatenbox worden voor het team herkenbare indicatoren opgenomen als jaar- en diplomaresultaat, VSV, realisatie urennorm, verzuimpercentage studenten en waardering studenten, bedrijven en medewerkers.

De teams van Noorderpoort kunnen voor het vullen van de resultatenbox gebruikmaken van het Teamprofiel dat centraal wordt gevuld en aan de teams ter beschikking wordt gesteld.

PROCESSENBOX

Het al of niet voldoen aan de resultaat- of prestatie-indicatoren en de daaraan gekoppelde normen bepaalt de urgentie waarmee het team naar de proceskwaliteit gaat kijken. Als alle prestatie-indicatoren in het groen staan, mag worden verondersteld dat de processen met voldoende kwaliteit worden uitgevoerd. Het team heeft dan nog steeds een verantwoordingsplicht (vullen processenbox, zie hierna), maar uitgebreide reflectie is minder nodig (tenzij je meer zekerheid/bevestiging wilt of de kwaliteit verder wilt verhogen op weg naar goed of excellent presteren).

Als indicatoren in het rood staan, geeft dat verplicht aanleiding de reflectie op de processen op te starten. Het team gaat dan naar de processenbox en gaat hiermee gericht aan de gang door vooral te kijken naar de processen die een relatie hebben met de rood gekleurde resultaat-indicatoren.

Ook de processenbox bestaat uit prestatie-indicatoren, maar dan met betrekking tot de proceskwaliteit. Zij worden daarom procesindicatoren genoemd.

Om overzicht te houden in de procesindicatoren wordt als eerste stap een ordening c.q. vaste procesindeling in het primair proces aangebracht.

PROCESINDELING

Om de procesindicatoren toe te delen en praktisch inzichtelijk te maken stelde de onderzoeker/adviseur voor het toezichtkader van de inspectie, eventueel aangevuld met kernelementen uit de strategie van Noorderpoort, onverkort te handhaven, maar de indicatoren uit dat kader en de strategie te herordenen volgens een voor de docenten herkenbare indeling van het primair proces. Dit leidde tot het volgende voorstel voor de indeling van de werkprocessen:

- Onderwijs, inclusief BPV
- Begeleiding
- Examinering
- Kwaliteitsborging

De hoofdindeling kon nog één niveau dieper worden verfijnd door het onderscheiden van enkele subprocessen. Ingewikkelder mocht het niet worden. De uitwerking was als volgt:

- Onderwijs
 - Onderwijsprogramma's ontwerpen
 - Onderwijsprogramma's uitvoeren op school en in de BPV
- Begeleiding
 - Voorlichting
 - Intake en plaatsing
 - Studieloopbaanbegeleiding
 - Zorg 1e, 2e en 3e lijn
 - Alumnibeleid
- Examinering
 - Inkoop of ontwikkeling examenproducten
 - Examenprocessen
 - Toezicht op examinering

- Kwaliteitsborging
 - Plan
 - Do
 - Check
 - Act

De onderzoeker/adviseur heeft de kwaliteitscriteria van de inspectie naar deze indeling herordend.

DOCUMENTENSTRUCTUUR

Om te kunnen bewijzen dat aan een procesindicator wordt voldaan zijn naast een beoordeling en toelichting daarop door het team in de vorm van een zelfevaluatie ook bewijzen nodig ter onderbouwing. De onderzoeker/adviseur heeft - opnieuw om het praktisch en werkbaar te houden - per kwaliteitscriterium van de inspectie gezocht naar één of hooguit enkele kernbewijzen dat aan een criterium is voldaan. Deze bewijzen kunnen zijn documenten waarin het desbetreffende bewijs te vinden is en registraties waaruit het voldoen aan het gestelde criterium blijkt. Daarbij staan de documenten voor het kwaliteitsadagium: 'Zeggen wat je doet' en de registraties voor het adagium: 'Doen wat je zegt'.

Aan de teams werd gevraagd om de proceskwaliteit-bewijzen te ordenen volgens de aangegeven procesindeling en deze vervolgens per opleiding en per jaar (in het jargon: per crebo per cohort) vast te leggen. Het vastleggen bestond enerzijds uit het digitaal opslaan van documenten in een gemeenschappelijke werkomgeving van het team en anderzijds uit het verwijzen naar registraties, die reeds in andere systemen worden bijgehouden. Op deze wijze kon een duidelijk overzicht worden aangelegd van de documenten en registraties, aan de hand waarvan de kwaliteit door de teams zelf kan worden bijgehouden en gestuurd. De documentenstructuur kan, in combinatie met de zelfevaluatie, ook worden benut om verantwoording af te leggen naar management, bestuur en toezichthouders.

Aan de teams werd gevraagd om de aangegeven documentenstructuur in te richten op hun teamsite of, als hiervoor de ict-mogelijkheden beschikbaar waren, in een sharepoint omgeving.

Het voorstel om te gaan werken met een resultatenbox en een processenbox en een vaste indeling van de werkprocessen, gekoppeld aan het vullen van de documentenstructuur, werd door de teams als praktisch en werkbaar verwelkomd. Men zag in dat het werken met dergelijke harde elementen de discussie over de zelfevaluatie verder zou helpen. Het zorgde voor duidelijke ijkpunten, waaraan het oordeel 'half vol' of 'half leeg' kon worden afgemeten: door goed leesbare streepjes op het meetglas als het ware. Smokkelen is er dan helaas niet meer bij, maar je komt er wel samen uit en je hebt iets nuttigs in handen om over te praten. Met behulp van de streepjes kan vervolgens ook worden gekeken hoe het glas steeds verder kan worden gevuld en hoe excellent presteren kan worden bereikt.

De periode tot aan de zomer is besteed aan het vullen van de documentenstructuur. Met het bestuursbureau van Noorderpoort is de afspraak gemaakt om op enig moment te bezien of de zelfevaluatie volgens de voorgestelde procesindeling voor alle teams zou kunnen gaan gelden en of organisatie breed gewerkt zou gaan worden met de indeling van de resultaten-box, de processenbox en de voorgestelde documentenstructuur. Op deze wijze zouden ook andere teams kunnen gaan profiteren van de verworven inzichten van de pilot-teams.

ANALYSE TEAMROLLEN

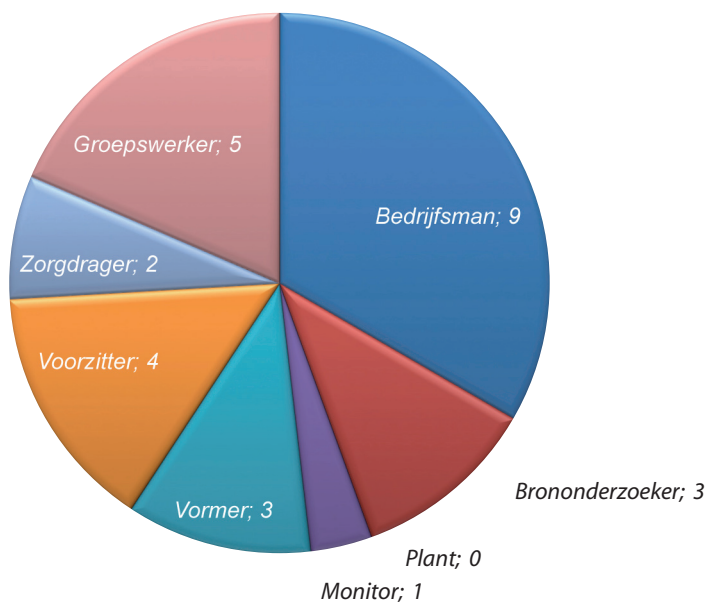
In de tussenevaluatie van februari 2014 was vastgesteld dat nog te weinig aandacht was besteed aan het in beeld brengen in welke mate gesproken kon worden van een effectief team. Hiertoe heeft de onderzoeker/adviseur een analyse-instrument geïntroduceerd, gebaseerd op de teamrollen van Belbin. In de periode februari - juni hebben op zijn verzoek alle teamleden vragenlijsten ingevuld met behulp van een via internet beschikbaar instrument (zie onderaan de tabel). De verwerking van de invulling is gebruikt om een eerste check te doen welke teamrollen in welke verhouding in de teams aanwezig zijn en of dit aanleiding geeft tot conclusies omtrent de gewenste samenstelling van en taakverdeling binnen de teams. Tevens is met behulp van de vier dimensies van effectieve teamontwikkeling van Margreeth Kloppenburg en Jaco van der Schoor, specialisten in het werken met de Belbin rollen, gekeken wat aandachtspunten zijn om bewust aan teamontwikkeling te kunnen werken.

Een interessante uitkomst van de Belbin analyse is dat er, zoals hierboven reeds is aangegeven, uit blijkt dat het ene teamlid duidelijk meer affiniteit heeft met kwaliteitsborging en meten = weten dan het andere. Op grond hiervan werd in twee teams de afspraak gemaakt dat het verzamelen en ordenen van de data een taak moest worden van enkele collega's en/of van de teammanager, die hier ook voor gemotiveerd zijn en aanleg voor hebben. Het bespreken van de gegevens alsmede het trekken van conclusies daaruit was vervolgens een taak van het gehele team.

Analyse teamrollen Belbin
Voorbeeld Team

<u>Naam</u>	<u>Bedrijfsman</u>	<u>Brononderzoeker</u>	<u>Plant</u>	<u>Monitor</u>	<u>Vormer</u>	<u>Voorzitter</u>	<u>Zorgdrager</u>	<u>Groepswerker</u>
Teamlid 1	20%	11%	6%	10%	15%	12%	13%	13%
Teamlid 2	16%	13%	10%	13%	10%	13%	12%	13%
Teamlid 3	17%	12%	11%	11%	12%	11%	12%	14%
Teamlid 4	17%	5%	12%	10%	17%	11%	13%	16%
Teamlid 5	13%	12%	13%	14%	13%	14%	9%	12%
Teamlid 6	15%	14%	10%	13%	10%	15%	11%	13%
Teamlid 7	16%	17%	12%	14%	12%	9%	9%	11%

VOORBEELD UITKOMST BELBIN ANALYSE



Bron: www.werkenmetteamrollen.nl

INTRODUCTIE KWALITEITSZORGBEWAKING

Voor het systematisch inregelen van de PDCA-cyclus is in de periode maart – juni een jaar-kalender kwaliteitsborging geïntroduceerd. Deze jaarkalender is aangeboden als een voorstel van de onderzoeker/adviseur, op basis van een analyse van de praktijk van vele onderwijsteams in scholen in het hele land, zoals die uit zelfevaluaties, audits en documenten naar voren is gekomen. De kalender kan door de teams aan de eigen situatie worden aangepast. In de kalender kan worden vastgelegd op welke momenten in het jaar het team welke elementen van de kwaliteitsborging bespreekt. De kalender laat ruimte voor het onderscheid tussen monitoring (kwaliteitsbewaking in de lopende periode) en systematische aandacht voor verbetering en vernieuwing (voortgangsbewaking uitvoering verbeter- en vernieuwingsprojecten).

5.3.5 TWEEDE TUSSENEVALUATIE: VOOR DE ZOMERVAKANTIE 2014

Kort voor het aanbreken van de zomervakantie (tweede week juli) heeft een tweede tussen-evaluatie plaatsgevonden middels telefonische interviews met de teammanagers. Doel daarvan was vast te stellen waar de teams nu stonden met betrekking tot 'Kwaliteit maak je zelf' en te checken welke van de geïntroduceerde instrumenten en hulpmiddelen inmiddels werden toegepast en wat de ervaringen er mee waren. Doel was ook om afspraken te maken over de afronding van het traject.

Voor de onderzoeker was bij deze tweede tussenevaluatie, maar ook bij de afronding van het traject stap 6 van het stappenplan cruciaal: het inregelen van de PDCA-cyclus op het niveau van het team. Daaruit immers moet blijken of het team nu in staat is blijvend verantwoordelijkheid te dragen voor de eigen kwaliteit. Onderkennen de teams de verschillende elementen, waaruit de kwaliteitsborging bestaat en kunnen zij deze in de juiste vorm en volgorde toepassen?

In schema:

Elementen inregelen PDCA-cyclus op het niveau van het team:

- Systemen (hard control)
 - Resultatenbox
 - Processenbox met herkenbare procesindeling
 - Documentenstructuur
 - Taak- of rolhouders
 - Taakverdeling in het team
 - Jaarkalender kwaliteitsborging
 - Zelfevaluatie
 - Teamplan
 - Monitoring/Bewaking basiskwaliteit en bewaken voortgang verbeter- en vernieuwingsacties
- Cultuur (soft control)
 - Ambitie team
 - Teamontwikkeling en teamrollen
 - Competentie-ontwikkeling
 - Rol teammanager en gewenste leiderschapsstijl

Uit de telefonische gesprekken met de teammanagers kwam het volgende naar voren.

TEAM MIDDENKADER ENGINEERING

- Team heeft geleerd van het traject, is zich nu beter bewust van de gestelde kwaliteitseisen.
- Resultaten zoals opgenomen in teamprofiel staan nu regelmatig op de agenda (resultatenbox).
- Processen worden doorlopend bewaakt en geëvalueerd.
- Zelfevaluatie is gereed.
- Teamplan voor volgend jaar is opgesteld.
- Team heeft documentenstructuur geïmplementeerd in de vorm van een cohort overstijgend deel, een werkomgeving voor de lopende cohorten en een verantwoordingsomgeving voor afgeronde cohorten.
- Documentenstructuur is ook de werkomgeving van de docenten, het team kan nu beter bij de documenten die voor de kwaliteitssturing van belang zijn.

- Teammanager ziet documentenstructuur en het bewust omgaan met de registraties als een belangrijke stap vooruit, omdat dit de kwaliteit concreet bewijsbaar maakt.
- Team heeft Belbin analyse uitgevoerd.
- Team gaat volgend jaar werken met een jaarkalender kwaliteitszorg; centraal daarin staan drie bijeenkomsten om de zelfevaluatie te bespreken en te onderhouden, gekoppeld aan de documentenstructuur en de registraties.
- Verantwoordelijkheid voor het aanleveren van resultatenbox en processenbox ligt bij de teammanager; teams bespreken vervolgens de kwaliteit periodiek in de docentenvergadering en nemen gedelegeerde verantwoordelijkheid voor de uitvoeringsprocessen.
- Aandachtspunt is nog de precieze inrichting van de documentenstructuur:
 - wat wordt precies bewaard?
 - waar worden zaken bewaard?
 - oppassen dat zo veel verzameld wordt dat je er tenslotte toch weer het overzicht over kwijt raakt.

TEAM VEENDAM

- Team heeft hard gewerkt aan invulling zelfevaluatie, zelfevaluatie is in twee subteams apart ingevuld en daarna door teammanager en OKI-medewerker afgemaakt.
- Werkwijze is goed bevallen, na individuele invulling en invulling door groepjes is nog een eenduidige eindredactie gedaan.
- In het team is meer bewustwording gekomen van de gestelde eisen; zaken staan nu beter op het netvlies.
- Team heeft het werken aan de invulling van de zelfevaluatie zinvol gevonden om te doen.
- Team heeft inzage in en werkt actief met teamprofiel (resultatenbox).
- Team is bezig met implementatie documentenstructuur en de noodzakelijke registraties.
- Team heeft rolhouders benoemd.
- Team heeft Belbin analyse uitgevoerd.
- Team heeft teamplan voor volgend schooljaar opgesteld.
- Zelfevaluatie, Belbin analyse en eigen indrukken teammanager en OKI-medewerker bleken perfect in elkaars verlengde te liggen; daardoor zijn de speerpunten van het teamplan heel duidelijk geworden en stevig onderbouwd.
- Kern van het teamplan is verdere versterking van de teamcultuur en professionalisering, leren elkaar aan te spreken en kwaliteit steeds meer zelf vorm te geven.
- Team gaat volgend jaar werken met een jaarkalender kwaliteitszorg; centraal daarin staan drie bijeenkomsten om behaalde resultaten te bespreken en de zelfevaluatie bij te stellen, gekoppeld aan de documentenstructuur en de registraties.
- Team en teammanager kijken heel positief terug op traject 'Kwaliteit maak je zelf'; het heeft veel opgeleverd en heeft de verdere koers sterk verhelderd.

TEAM STADSKANAAL

- Gemeenschappelijke ambitie en kernwaarden van het team zijn opgesteld.
- Taakverdeling in team is helder.
- Teamprofiel is bekend
- Zelfevaluatie is in stappen ingevuld met eindredactie teammanager.

- Documentenstructuur is opgezet, deels gevuld, afronding na de zomervakantie, met inzet van administratief medewerker.
- Inzicht verkregen in de gebruikte registraties.
- Belbin analyse is uitgevoerd.
- Zelfevaluatie zal na de zomervakantie nog een keer in het team worden besproken, gekoppeld aan de documentenstructuur; richtvraag daarbij zal zijn of het team aan de hand hiervan de kwaliteitsbewaking nu meer zelf ter hand kan en wil nemen.
- Teamplan voor volgend jaar is gereed, verbeterpunten uit zelfevaluatie zijn erin verwerkt.
- Jaarkalender kwaliteitszorg is nog niet opgesteld, maar staat op de agenda aan het begin van het nieuwe schooljaar.
- Team heeft leerplanschema opgesteld.
- Jaarplanning en normjaartaak moeten nog worden gemaakt.

5.3.6 AFSLUITING BEGELEIDINGSTRAJECT NAJAAR 2014

Ter afsluiting van het traject heeft de onderzoeker/adviseur direct na de zomervakantie contact opgenomen met de teammanagers om de afronding van het traject met hen te bepalen. Afgesproken werd dat eerst een gesprek zou worden gevoerd met iedere teammanager (bij team Veendam in aanwezigheid van de OKI-medewerker) en vervolgens een teambijeenkomst zou worden belegd, waarin het traject met het gehele team zou worden geëvalueerd. Als laatste zou een digitale enquête aan alle teamleden worden gestuurd, waarin de vragen die tijdens de teambijeenkomst al waren toegelicht en besproken nog een keer schriftelijk konden worden beantwoord; dit om zekerheid te verkrijgen dat eenieder gelegenheid heeft gekregen zijn stem te laten horen.

Ten behoeve van de gesprekken met de teammanagers/teams en de digitale enquête heeft de onderzoeker/adviseur een vragenlijst opgesteld, die in overleg met de teammanager nog enigszins aan de situatie van ieder team kon worden aangepast. De vragenlijst probeert te achterhalen, wat teamleden van het traject 'Kwaliteit maak je zelf' hebben geleerd, hoe zij het traject ervaren hebben en wat zij mogelijk als suggesties hebben voor de verdere ontwikkeling van de aanpak.

Vragenlijst Evaluatie 'Kwaliteit Maak Je Zelf'

INLEIDING

In oktober 2013 heeft het team ingeschreven op het traject 'Kwaliteit maak je zelf'. Doel van het traject was om succesvol te leren functioneren als resultaatverantwoordelijk team. ►

Afgelopen jaar heeft het team op verschillende manieren aan het thema gewerkt. Er zijn meerdere stappen gezet en hulpmiddelen en instrumenten geïntroduceerd zoals bewust formuleren van de ambitie van het team, werken met het teamprofiel (resultatenbox), gezamenlijk opstellen van de zelfevaluatie, een nieuwe indeling van de processen (processenbox), een nieuwe manier om de documenten en registraties te ordenen (documentenstructuur), op grond daarvan opstellen van het teamplan en een jaarkalender om zaken die met kwaliteitszorg te maken hebben op de gewenste tijdstippen te agenderen. Ook is gekeken naar de verdeling van taken tussen de teammanager, de teamleden en de OKI-medewerker en is de sterkte van het team als team in kaart gebracht.

Ter afsluiting van het traject willen wij graag inventariseren wat de opbrengsten van het traject voor u zijn geweest. Ieders mening is voor ons belangrijk! Wij verzoeken u daarom de volgende vragen te beantwoorden.

VRAGEN

- Heeft u nu beter zicht op wat Noorderpoort verstaat onder een resultaat-verantwoordelijk team?
- Heeft u nu beter zicht op de resultaten die het team geacht wordt te behalen?
- Weet u welke verantwoordelijkheden Noorderpoort bij de teams belegt?
- Bent u zich bewust van de eisen die Noorderpoort aan de kernprocessen onderwijs, begeleiding en examinering stelt?
- Heeft u een duidelijk zicht op de verdeling van taken tussen teammanager, teamleden en OKI-medewerker bij het realiseren en borgen van de kwaliteit?
- Weet u met welke bewijzen (documenten, registraties) u het voldoen aan de gestelde eisen kunt aantonen?
- Staat kwaliteit nu op de agenda van het team? Wordt er nu bewuster aan het realiseren van de kwaliteit gewerkt? Is de PDCA-cyclus zichtbaar?
- Hebben de geïntroduceerde instrumenten zoals het teamprofiel (de resultatenbox), de zelfevaluatie met de processenbox, de documentenstructuur met de benodigde documenten en registraties, het teamplan en de jaarkalender kwaliteitszorg u geholpen om beter grip te krijgen op de kwaliteitsbewaking in het team?
- Kan het team zich nu intern en extern beter verantwoorden over de gerealiseerde kwaliteit?

Bij voorbaat dank voor uw medewerking!

Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen uit de besprekingen in de teams. Vervolgens worden de uitkomsten van de schriftelijke enquête gepresenteerd. Daarna volgt een rapportage van de uitkomsten van de interne audits waarmee het traject 'Kwaliteit maak je zelf' in februari 2015 is afgesloten. Tenslotte wordt een samenvatting geboden van de bevindingen van het externe onderzoek dat door de Universiteit van Groningen is verricht.

5.3.6.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN BESPREKINGEN TEAMS

AFSLUITENDE BIJEENKOMST TEAM MIDDENKADER ENGINEERING

Ter inleiding op de bijeenkomst keek de teammanager terug naar de audit van anderhalf jaar geleden (voorjaar 2013). Toen is vastgesteld dat het team (meer dan) voldoet aan de gestelde inhoudelijke kwaliteitseisen, maar dat men zich daarvan zelf te weinig bewust was. Dit leidde tot de vraag of het team daarmee wel kan doorgroeien naar resultaatverantwoordelijkheid en excellente kwaliteit.

Twee jaar geleden stond de teammanager bij de kwaliteitsborging centraal. Dat was bewust zo opgezet. Het team liet de kwaliteitsborging graag aan de teammanager over en de teammanager wilde het team niet met kwaliteitsborging vermoeien. De teammanager stond overigens ook midden in het team, bijvoorbeeld bij de examinering.

Het afgelopen jaar is de teammanager bewust meer naar de zijlijn gegaan. Het team is zaken aangaande de kwaliteitsborging steeds meer zelf gaan oppakken.

Sedert de audit van anderhalf jaar geleden is er heel veel in het team rondom de kwaliteitsborging gebeurd. Er bestond al de werkwijze dat aan het einde van het jaar tijdens een speciale bijeenkomst door het team werd teruggekeken naar het afgelopen jaar en het teamplan voor het volgende jaar werd opgesteld. Vorig schooljaar is daarnaast bewust aan de invulling van de zelfevaluatie door het gehele team gewerkt. Dit leidde aanvankelijk tot enige weerstand en irritatie. Dit jaar is opnieuw aan de invulling gewerkt, maar nu met veel minder vragen. Ook de introductie van de resultatenbox en de documentenstructuur heeft verhelderend gewerkt.

Het werken aan kwaliteit ligt nu meer in handen van het team. Het team pakt zaken zelf op. Kwaliteitszorg is daarmee meer een onderwerp van het team zelf geworden. Voorheen werd er ook wel aan kwaliteit gewerkt, maar toen was er meer sprake van allemaal kleine eigen PDCA-tjes. Steeds als er een knelpunt werdesignaleerd, werd dat meteen door het team of de desbetreffende teamleden opgepakt. Veelal werd echter verzuimd dat te verantwoorden en vast te leggen. De kort-cyclische PDCA liep dus eigenlijk naar wens. Het team zat er altijd bovenop. De lang-cyclische PDCA kon echter beter: consequent en systematisch evalueren, verbeteracties benoemen, voortgang bewaken, bewust vaststellen en verantwoorden, wanneer iets op orde is gekomen en daarmee het totaalplaatje in beeld brengen. Dit is nu allemaal veel beter voor elkaar.

Ter afsluiting merkte een van de docenten op dat als je door de bril van het Toezichtkader kijkt er voor dit team waarschijnlijk allemaal voldoende uit zullen komen. Als je echter naar de dagelijkse praktijk kijkt, ziet het team steeds nog weer vele verbetermogelijkheden. Die zijn niet in een kader onder te brengen. Het team heeft als ambitie dat de studenten 'iedere dag weer fluitend door de school heen stuiteren'. Met het aftikken van criteria alleen kom je er daarmee niet. Het bereiken van een dergelijke praktische kwaliteit moet je doen, elke dag weer. Emergente kwaliteit in optima forma.

AFSLUITENDE BIJEENKOMST TEAM VEENDAM

Uit de afsluitende bijeenkomst van het team in Veendam is het volgende naar voren gekomen.

Er zijn in het afgelopen jaar veel zaken opgestart. Het team is bewuster met kwaliteit aan de slag gegaan en zou zich daarover nu beter moeten kunnen verantwoorden. De belangrijkste documenten staan op de teamsite. Dit moet echter nog wel worden afgemaakt.

Kwaliteitsborging, in de vorm van het regelmatig bespreken van de kwaliteit, staat nu in de jaarplanning. De zelfevaluatie is daar onderdeel van. De OKI-medewerker voert lesbezoeken uit.

Verbeterpunten uit de zelfevaluatie zijn in het teamplan voor het nieuwe jaar opgenomen. Het team is op grond daarvan nu systematisch bezig met verbeteren en vernieuwen. Hiervoor worden ook scholing en training ingezet. Op grond van genoemde punten is de PDCA-cyclus zichtbaar.

Via het teamprofiel heeft het team zicht op de belangrijkste prestatie-indicatoren. Het team is geschoold in het gebruik van Qlikview. Het is echter nog niet helemaal duidelijk welke resultaten en indicatoren er nu precies toe doen. Er is nog meer focus in de sturing op resultaten mogelijk.

Het team voelt zich verantwoordelijk voor de onderwijskundige taken, zoals het geven van onderwijs, begeleiden van studenten en examinering. Het team verdeelt zelf onderling de taken, houdt de vinger aan de pols wat betreft de proceskwaliteit, onderhoudt de externe contacten en heeft een stukje budgetverantwoordelijkheid voor zaken die direct met de werkuitvoering te maken hebben. Het team bepaalt ook zelf de behoefte aan scholing.

Het team functioneert steeds meer als resultaatverantwoordelijk team. Men is verantwoordelijk voor bovengenoemde processen, informeert bijvoorbeeld de leerlingen, gaat zelf achter de tijdige ondertekening van wettelijke documenten aan en houdt de aan- en afwezigheid van leerlingen bij. Het team onderneemt bewust actie om absentie en verzuim terug te dringen. De didactische bekwaamheid wordt middels lesobservatie versterkt.

Het college van bestuur brengt jaarlijks een bezoek. Het functioneren als resultaatverantwoordelijk team staat dan op de agenda.

Het team geeft aan dat de eisen die aan de kernprocessen worden gesteld voor hen duidelijk zijn. Het team weet ook dat er documenten op de teamsite komen te staan die kunnen dienen als bron van sturing en verantwoording. De documentenstructuur heeft geholpen, omdat het team op deze wijze beter toegang heeft verkregen tot de eigen stuurdocumenten en registraties.

Tijdens de afsluiting bracht een tweetal docenten naar voren, dat de eisen uit het Toezichtkader van de inspectie en de gestelde evaluatievragen uit de enquête 'Kwaliteit maak je zelf' ver van de praktijk van het onderwijs af staan. Het is lastig te begrijpen wat er precies mee wordt bedoeld. Men ziet wel, dat de manier waarop men zelf tegen het werk aankijkt en de eisen uit het Toezichtkader twee kanten van dezelfde medaille zijn. Je kijkt als het ware op verschillende manieren naar dezelfde werkelijkheid. Het zijn dus niet twee medailles, die niets met elkaar te maken hebben, maar twee kanten van dezelfde medaille. Maar lastig blijft het allemaal wel.

Tijdens de afsluiting kwam ook ter tafel dat met verantwoording niet wordt bedoeld dat het team niet het eigen verhaal zou kunnen of mogen vertellen. Het tegendeel is waar. Juist het eigen verhaal maakt presentatie en verantwoording naar buiten echt en geloofwaardig. Tegelijkertijd zal het team de moeite moeten nemen de eigen praktijk te iken op normen en standaarden, die niet door henzelf zijn opgesteld. Hierdoor ontstaat vergelijkbaarheid. Het voordeel is dat teams zich op deze wijze op een eenduidige manier kunnen verantwoorden naar hun omgeving.

Het Toezichtkader bleek ook in de evaluatie eigenlijk nog steeds te weinig bekend bij het team. Afgesproken is dat het team het kader opnieuw gaat doornemen aan de hand van de indeling in de processen Onderwijs, Begeleiding, Examinering en Kwaliteitsborging en het eigen verhaal daarop gaat iken. De zelfevaluatie en de daarbij passende documenten op de teamsite bieden het team daarbij ondersteuning.

TEAM STADSKANAAL

Uit de afsluitende bijeenkomst van het team in Stadskanaal kwam het volgende naar voren.

Het team heeft het afgelopen jaar grote stappen gemaakt. De processen worden nu veel bewuster en kwalitatief beter uitgevoerd. De curricula zijn geheel op de kwalificatiedossiers afgestemd. Deze zijn uitgewerkt naar examens en leerplanschema's. Het team heeft dat het afgelopen jaar heel scherp op het netvlies gekregen. Ook het komende jaar zal dit opnieuw beter gaan. Leerlingen weten thans veel duidelijker waar ze staan. Er zullen ontwikkelingsportfolio's worden geïntroduceerd. Competenties worden vervolgens in de BPV beoordeeld. Daarna volgt de eindbeoordeling in de examinering. De protocollen rondom de examinering zijn heel duidelijk. Klachten en fraudes worden geheel volgens protocol afgewerkt.

Er is een teamplan met als belangrijkste items:

- Intensivering onderwijs met passende lessentabel,
- Nadere vormgeving BPV,
- Examinering in BPV.

Een van de docenten gaf aan dat het inderdaad allemaal een stuk beter is geworden. Tegelijkertijd is het nog lastig het geheel te overzien. Anderen vonden dat het team zichzelf met de laatste uitspraak tekortdoet.

Het team stelt dat men inmiddels beter inzicht heeft in de bereikte resultaten. Men weet dat men in grote lijnen boven de norm presteert. Er is ook inzicht in de sterke punten van het team. Zo is bijvoorbeeld sterk dat leerlingen zich thuis voelen op school.

De taakverdeling tussen de teammanager, de OKI-medewerker en de docenten is nog niet heel duidelijk uitgekristalliseerd. De opzet was om aan de hand van de procesindeling: Onderwijs, inclusief BPV, Begeleiding, Examinering, Kwaliteitsborging de taken in het team te verdelen en aan ieder teamlid te vragen om voor zijn/haar verantwoordelijkheidsgebied inzicht te verwerven in de documentenstructuur en de bijhorende registraties, zodat aan de hand daarvan de kwaliteit ook kan worden verantwoord. De documentenstructuur is inmiddels al wel opgezet, maar er is nog te weinig mee gedaan. De wisseling van teammanager

is hier mede debet aan. Ook de jaarkalender kwaliteitszorg is nog niet in het team geïmplementeerd. Daardoor is nog te weinig geborgd dat kwaliteit regelmatig op de agenda staat.

Aan het eind van de bijeenkomst werd geconcludeerd dat het team zeker de dingen doet die gevraagd worden en dat men op zijn eigen manier de kwaliteit bewaakt, maar dat dit nog niet bewust genoeg en nog onvoldoende gezamenlijk en inzichtelijk gebeurt. Het team heeft nog geen sterk verhaal naar buiten.

Afgesproken werd om over een aantal weken nog (een deel van) een teambijeenkomst aan dit onderwerp te wijden om te zien waar het team dan staat. Op die manier zal systematisch naar de interne audit worden toegewerkt.

AFRONDING TRAJECT TEAM STADSKANAAL

De afronding van het traject bij dit team heeft eruit bestaan dat men in de laatste twee maanden van 2014 en in januari 2015 een forse inhaalslag heeft gerealiseerd, waarbij zowel de zelfevaluatie als het teamplan zijn opgesteld en de documentenstructuur conform afspraken is gerealiseerd. Mede door de bevlogen leiding van de nieuwe teammanager en de ondersteuning van de OKI-medewerker in de laatste fase, is het team in staat gebleken het traject 'Kwaliteit maak je zelf' binnen de afgesproken tijdsduur met succes af te ronden.

Tijdens een extra tweede afsluitende bijeenkomst in januari 2015 bleek het team inderdaad een forse sprong voorwaarts te hebben gemaakt. De taken bleken nu duidelijk verdeeld. Het eigenaarschap was toegenomen. Er was sprake van meer overzicht: de documenten en registraties waren helder geordend en de teamleden bleken er goed hun weg in te kunnen vinden. Er was duidelijk sprake van een meer gedeelde kwaliteitsbeleving in het team.

5.3.6.2 SCHRIFTELIJKE ENQUÊTE

Zoals aan het begin van deze paragraaf is aangegeven, zijn de evaluatiegesprekken met de teammanagers en de OKI-medewerkers en de gesprekken in de teams gevolgd door een digitale enquête onder alle teamleden, waarin de vragen die tijdens de teambijeenkomst al aan de orde waren geweest, nog een keer individueel en schriftelijk konden worden beantwoord.

In totaal zijn 56 enquêtes uitgezet, waarvan er 23 zijn ingevuld. Dit betekent een responspercentage van 41%. De respons was bij de respectievelijke teams 55%, 44% en 26%. De lagere respons bij een van de teams (Veendam) is waarschijnlijk te verklaren uit het gegeven dat dit team eigenlijk uit twee subteams bestaat, waarbij het ene subteam ten tijde van de invulling van de enquête duidelijk wat gemotiveerder was en verder was gekomen met het traject 'Kwaliteit maak je zelf' dan het andere.

Bijgaande tabel bevat een overzicht van de resultaten uit de enquête. Uit de antwoorden is te zien dat de vragen soms per team iets anders zijn gesteld.

1. Ik heb nu beter zicht op wat het Noorderpoort verstaat onder een resultaatverantwoordelijk team.

		1	2	3	4	5	gem.	sd	n
<i>Stadskanaal</i>	5p: Oneens - Eens						4.0	0.7	4
<i>Veendam</i>	5p: Slecht - Goed						3.9	0.6	7
<i>Techniek</i>	5p: Oneens - Eens						4.6	0.5	9

2. Ik heb nu beter zicht op de resultaten die het team geacht wordt te behalen.

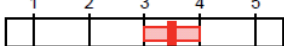
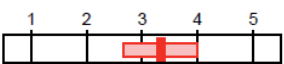
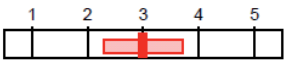
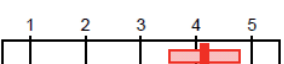
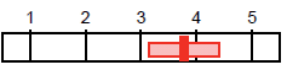
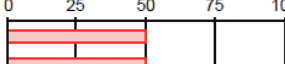
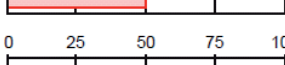
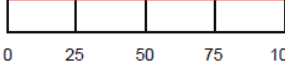

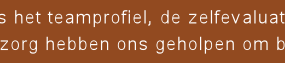


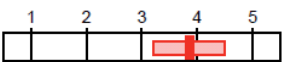
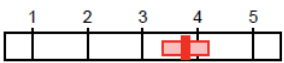
		1	2	3	4	5	gem.	sd	n
<i>Stadskanaal</i>	5pt: Zeer beperkt - Heel goed						3.0	0.7	4
<i>Veendam</i>	5p: Oneens - Eens						3.9	0.3	7
<i>Techniek</i>	5pt: Zeer beperkt - Heel goed						4.2	0.6	9

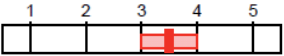
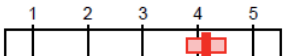
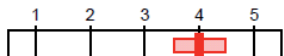
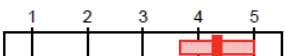
3. Ik weet welke verantwoordelijkheden Noorderpoort bij de teams belegt.

		1	2	3	4	5	gem.	sd	n
<i>Stadskanaal</i>	5p: Oneens - Eens						4.0	0.0	4
<i>Veendam</i>	5p: Oneens - Eens						3.9	0.8	7
<i>Techniek</i>	5p: Oneens - Eens						4.1	0.3	9

4. Ik ben me bewust van de eisen die Noorderpoort aan de kernprocessen onderwijs, begeleiding en examinering stelt.

		1	2	3	4	5	gem.	sd	n
<i>Stadskanaal</i>	5p: Oneens - Eens						4.3	0.4	4
<i>Veendam</i>	5p: Oneens - Eens						3.9	0.8	7
<i>Techniek</i>	5p: Oneens - Eens						4.2	0.6	9

5. Ik heb duidelijk zicht op de verdeling van taken tussen teammanager, team en OKI-medewerker bij het borgen van de kwaliteit.									
Stadskanaal	5p: Slecht - Goed		gem.	sd	n				
		3.5	0.5	4					
Techniek	5p: Slecht - Goed		gem.	sd	n				
		3.3	0.7	9					
6. Ik weet met welke bewijzen (documenten, administraties, e.d.) het voldoen aan deze eisen aangetoond kan worden.									
Stadskanaal	5p: Oneens - Eens		gem.	sd	n				
		3.0	0.7	4					
Veendam	5p: Oneens - Eens		gem.	sd	n				
		4.1	0.6	7					
Techniek	5p: Oneens - Eens		gem.	sd	n				
		3.8	0.6	9					
7. Staat kwaliteit nu op de agenda van het team? (Wordt er nu bewuster aan het realiseren van de kwaliteit gewerkt? Is de PDCA-cyclus nu beter zichtbaar?)									
Stadskanaal	Ja		%	f	n				
			50	2	4				
	Nee		%	f	n				
			50	2					
Veendam	Ja		%	f	n				
			100	7	7				
	Nee		%	f	n				
			0	0					
Techniek	Ja		%	f	n				
			100	9	9				
	Nee		%	f	n				
			0	0					
8. De geïntroduceerde instrumenten zoals het teamprofiel, de zelfevaluatie, de documenten structuur, het teamplan en de jaarkalender kwaliteitszorg hebben ons geholpen om beter grip te krijgen op de kwaliteitsbewaking in het team.									
Stadskanaal	5p: Oneens - Eens		gem.	sd	n				
		3.5	0.5	4					
Veendam	5p: Oneens - Eens		gem.	sd	n				
		3.9	0.6	7					
Techniek	5p: Oneens - Eens		gem.	sd	n				
		3.8	0.4	9					

9. Het team kan zich nu intern en extern beter verantwoorden over de gerealiseerde kwaliteit.								
					gem.	sd	n	
Stadskanaal	5p: Oneens - Eens				3.5	0.5	4	
Veendam	5p: Oneens - Eens				4.1	0.3	7	
Techniek	5p: Oneens - Eens				4.0	0.5	9	
10. Er wordt nu bewuster aan het realiseren van de kwaliteit gewerkt?								
					gem.	sd	n	
Techniek	5p: Oneens - Eens				4.3	0.7	9	

De uitslag van de enquête laat zien dat alle vragen positief zijn beantwoord. De spreiding van de antwoorden loopt van ‘redelijk mee eens’ tot ‘heel behoorlijk mee eens’. In cijfers uitgedrukt worden de meeste vragen met een 8 beantwoord. Vraag 5 (zicht op taakverdeling tussen teammanager, team en OKI-medewerker) en vraag 6 (weten met welke bewijzen het voldoen aan de eisen kan worden aangetoond) scoren gemiddeld 7 tot 7,5. De relatief lage score op vraag 5 kan worden verklaard uit het gegeven dat bij een van de teams (Stadskanaal) de OKI-medewerker pas in het laatste stadium in het traject heeft geparticipeerd en bij een ander team (Techniek) wat meer op de achtergrond heeft gefunctioneerd.⁴ Vraag 8 (nut van de geïntroduceerde instrumenten) scoort evenals vraag 6 gemiddeld 7,5. De wat lagere scores bij de teams in Stadskanaal en bij Techniek laten zien dat de instrumenten ten tijde van de beantwoording van de vragen nog steeds enigszins in het stadium van invoering verkeerden.

De vraag of kwaliteit nu op de agenda van het team staat wordt bij twee teams met 100% beantwoord en bij een team (Stadskanaal) met 50%. Het antwoord van team Stadskanaal komt overeen met het algemene beeld dat dit team wat lager scoort dan de andere twee teams. Hierbij moet worden bedacht dat de enquêtes zijn ingevuld, voordat dit team de hierboven beschreven inhaalslag heeft gemaakt. De uitslag van de enquête bevestigt daarmee tevens de noodzaak van deze inhaalslag. Desalniettemin scoort ook team Stadskanaal over de hele lijn positief.

De uitslag van de enquête bevestigt het beeld dat uit de interviews naar voren komt. De teams hebben gedurende de looptijd van het traject ‘Kwaliteit maak je zelf’ forse slagen gemaakt. Er is in de teams heel veel gebeurd rondom kwaliteitsborging. De teams zijn bewuster met kwaliteit aan de gang gegaan. Veel zaken zijn opgestart. De teams functioneren nu veel meer als resultaatverantwoordelijk team. De eisen die aan de kernprocessen worden

⁴ In Veendam is deze vraag niet gesteld, terwijl daar de OKI-medewerker van het begin af aan heel actief heeft meegedaan.

gesteld, zijn duidelijk geworden. De processen worden nu bewuster en kwalitatief beter uitgevoerd. Er is meer inzicht in de bereikte resultaten. Men weet dat men in grote lijnen boven de norm presteert. De PDCA-cyclus is daarmee meer zichtbaar geworden. Het werken aan kwaliteit ligt nu meer in handen van de teams. Men heeft het allemaal beter voor elkaar en kan zich ook beter over de bereikte kwaliteit verantwoorden.

5.3.6.3 UITKOMSTEN AUDITS

In het begeleidingsaanbod 'Kwaliteit maak je zelf' was opgenomen dat er na afloop van het traject een interne audit zou volgen om vast te stellen of de teams daadwerkelijk succesvoller zijn geworden in hun functioneren als resultaatverantwoordelijk team. De auditoren kregen als opdracht te verifiëren of de teams aan de gestelde eisen voldoen, met andere woorden of zij de gevraagde kwaliteit weten te leveren, maar ook of zij hun eigen kwaliteit nu beter borgen en daarover helder verantwoording kunnen afleggen. Tot de opdracht aan de auditoren behoorde ook te kijken naar de kwaliteit van het leraarschap en het functioneren als team.

De audits zijn in februari 2015 door drie teams van geschoolde en ervaren auditoren uitgevoerd. De auditoren waren afkomstig van de stafafdelingen OKI (Onderwijs, Kwaliteit, Innovatie) en P&C (Planning & Control). De voorzitter was een onafhankelijke externe deskundige. De auditoren waren vanuit hun stafrol niet betrokken bij de begeleiding of controle van de onderzochte teams, waardoor hun onafhankelijkheid gewaarborgd was.

Om recht te doen aan de specifieke situatie van het traject 'Kwaliteit maak je zelf' is met het bestuursbureau van Noorderpoort als opdrachtgever voor de audits afgesproken dat de teams tijdens de audit als eerste agendapunt na het gesprek met de leerlingen de gelegenheid zouden krijgen de eigen kwaliteitsstatus zelf te presenteren. Daartoe zijn in ieder van de teams woordvoerders aangewezen, die de kwaliteit van de processen Onderwijs, Begeleiding, Examinering en Kwaliteitsborging namens het team aan de hand van zelf ontwikkelde presentaties hebben toegelicht. Vervolgens konden de auditoren vragen stellen in aanwezigheid van het gehele team. Het auditteam heeft van tevoren inzage gekregen in de zelfevaluatie en de documentenstructuur. Tijdens de audit konden de vaak digitaal beschikbare registraties direct worden opgevraagd en ingezien. Daardoor kon steeds concreet worden geverifieerd of 'zeggen wat je doet' overeen kwam met 'doen wat je zegt'. Dit gebeurde meestal aan de hand van door de auditoren opgegeven studenten, van wie vervolgens de relevante registraties konden worden ingezien.

De voorgestelde werkwijze was voor alle partijen nieuw. Tijdens de afsluitende bijeenkomsten met de teams bleek dat alle partijen aan deze werkwijze moesten wennen, maar deze zeker een kans wilden geven. Het betekende voor de teams een extra impuls om zich nog eens terdege in de gestelde eisen zoals opgenomen in het Toezichtkader van de inspectie te verdiepen. De werkwijze confronteerde de teams heel direct met het gegeven dat men de kwaliteitsopvattingen over het werk zelf moest expliciteren en onderling afstemmen en vervolgens moest bekijken 'door de ogen van de ander'. Vervolgens was de vraag aan de orde of men de voorgestelde instrumenten en hulpmiddelen in het kader van de audit en de verantwoording snel en ter zake zou weten in te zetten. Zoals hierboven is beschreven is

hieraan bij tenminste twee van de drie teams tot in de laatste fase van het traject nog actief gewerkt. De audit heeft daarmee ook zijn waarde als stok achter de deur bewezen. Als niet was afgesproken dat het traject met een onbevangen blik van buiten zou worden afgesloten, was men wellicht niet op tijd tot een afronding van het traject gekomen. Enige druk van buiten blijkt toch wel nodig om tot grote hoogten te kunnen stijgen.

De belangrijkste uitkomsten van de audits kunnen als volgt worden samengevat:

- Alle drie teams bleken aan alle gestelde eisen te voldoen, met uitzondering van één onvoldoende criterium in Stadskanaal. Dit laatste werd veroorzaakt door het feit dat ten tijde van de audit het teamplan nog niet gereed was. Wel waren er op grond van de zelfevaluatie speerpunten geformuleerd.⁵
- Alle drie teams bleken grote stappen te hebben gemaakt met de borging van de eigen kwaliteit.
- Kwaliteit bleek in de teams van binnenuit te komen, gedrevenheid en uitstraling van eigenaarschap vielen op.
- Teams bleken de taken onderling helder te hebben verdeeld, taakhouders spraken echter wel namens het gehele team.
- Teams bleken in staat tot ‘zeggen wat je doet’ en ‘doen wat je zegt’. Uitleg van manieren van werken werd direct gevolgd door aan de hand van registraties aantonen, dat er ook daadwerkelijk zo werd gewerkt.
- Gesprekken met studenten en (telefonische) bevraging van leerbedrijven lieten waardering zien voor het onderwijs, de begeleiding en de examinering en vormden daarmee een bevestiging van de door de teams geleverde kwaliteit.
- De auditoren hebben naast de waardering door belanghebbenden (gesprekken, enquêtes) ook naar de harde resultaten gekeken zoals opbrengsten, lesuitval en aanwezigheid leerlingen. De resultaten waren over het algemeen positief. Ook hierin werd een bevestiging gevonden van de gerealiseerde kwaliteit.
- Het traject ‘Kwaliteit maak je zelf’ is gewaardeerd als leerervaring met een positief effect op kwaliteitsbewustzijn, teambuilding en saamhorigheidsgevoel.

Hieronder volgt nog een wat nadere beschrijving van de bevindingen zoals deze uit de auditrapporten naar voren komen. Deze wordt gevolgd door enkele evaluatieve opmerkingen over deze vorm van auditen, die op verzoek van de onderzoeker door de voorzitter van de audits zijn opgesteld.

BEVINDINGEN UIT DE AUDITRAPPORTEN

- In de drie audits concludeerden de drie verschillende onafhankelijke auditteams unaniem dat de teams in korte tijd een enorme sprong vooruit hebben gemaakt in termen van het zich bewust zijn van het belang van en zich verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van hun werk. Teams zijn - als geheel en met elkaar - overtuigend eigenaar geworden van het kwaliteitsproces en konden dat helder aantonen. Teams gaven aan dat kwaliteit nu iets van henzelf is geworden. Iedereen vindt het belangrijk en is er mee

5 Genoemde speerpunten zijn kort na de audit in een teamplan verwerkt.

bezig. Het is een deel geworden van het dagelijks werk en niet meer iets 'dat er ook nog bij moet'. De meerwaarde van het traject 'Kwaliteit maak je zelf' zat volgens de teams in ervaren eigenaarschap. Daardoor ontstond ruimte om een eigen invulling te geven aan de gestelde eisen. De professionele ruimte is daarmee vergroot. Teams maken daar in positieve zin gebruik van. Docenten hebben beter zicht op hun werkzaamheden, zowel individueel als in teamverband. Er wordt bewuster op kwaliteit gereflecteerd, zowel onderling als in gesprekken met studenten en het werkveld.

- Van alle teams waren zelfevaluaties beschikbaar, die door de teams zelf waren opgesteld. Daarnaast hadden meerdere docenten op de onderscheiden processen presentaties voorbereid. De inhoudelijke kwaliteit van deze presentaties was hoog en het waren team-presentaties. De auditoren gaven unaniem aan dat uit de presentaties en de bijdragen van de teams aan de discussies duidelijk kon worden afgeleid dat er een forse groei in het kwaliteitsbewustzijn was opgetreden.
- Relevante documenten konden snel en accuraat worden gepresenteerd, zowel vanuit de teamsites als vanuit specifieke registratiesystemen voor bijvoorbeeld de cijferregistratie, realisatie van de urennorm, studieloopbaangesprekken en examendossiers. Op vrijwel alle door de auditoren gevraagde items konden de desbetreffende documenten en registraties snel en efficiënt inzichtelijk worden gemaakt.
- Men staat voor wat men zegt. Zoals één van de teamleden tijdens een audit opmerkte: 'Het is nu van óns, we kunnen nu op een hoger abstractieniveau met elkaar over ons eigen werk en ons eigen functioneren praten. We begrijpen nu waar het om gaat.' Andere opmerkingen betroffen de doorgemaakte leercurve en het effect daarvan op de teambuilding en de groei van het saamhorigheidsgevoel.
- De teams merkten op dat ze in het voortraject en de voorbereiding op de audit veel tijd en energie hadden gestoken, maar daar ook veel voor hadden teruggekregen. Bij een volgende verantwoording zal het nu een stuk gemakkelijker gaan. Alles wat relevant is voor de kwaliteit is nu overzichtelijk en transparant ontsloten via de teamsites. De teams kunnen nu beter hun eigen kwaliteit sturen en borgen.

EVALUATIEVE OPMERKINGEN EXTERNE VOORZITTER

- De auditoren waren aan het begin van een auditdag afwachtend tot sceptisch over de mogelijke opbrengsten van de audits. Zij gaven echter aan het eind van de dag (in wisselende bewoordingen) aan dat ze aangenaam verrast waren over de kwaliteit van de presentaties en de groei die de teams hebben doorgemaakt. De helderheid en transparantie van het gepresenteerde hebben zij als een groot pluspunt ervaren.
- Tijdens de voorbereidende besprekingen bleek dat de auditoren zich voor hun voorbereiding op de audits met name hadden verdiept in de zelfevaluaties van de teams. De waarde van deze nog niet altijd even duidelijke evaluaties bleek uiteindelijk behoorlijk geslonken ten gunste van de presentaties tijdens de audits zelf. De zelfevaluaties konden daarmee worden opgevat als een 0-meting van de toenmalige status van de kwaliteitsborging door de teams en vervolgens worden afgezet tegen de huidige stand van zaken, waarbij het verschil in transparantie opvallend positief was ten gunste van de presentaties. Volstrekt duidelijk was dat deze meer getuigden van eigenaarschap dan de toch altijd wat als opgelegde, moeizame en tijdrovende verplichting ervaren zelfevaluaties.

- De auditoren gaven aan dat de voorbereiding op de audits met de nieuwe werkwijze gemakkelijker kan gaan verlopen. Ook tijdens de audit was er merkbaar een verschil met de meer traditionele audits. Het initiatief ligt nu bij de teams en de auditoren springen er met hun vragen gemakkelijk op in. Er zit lijn in de teaminbreng, omdat de presentaties terdege door proceseigenaren zijn voorbereid. In de ‘oude’ setting lagen de rollen anders: de auditoren vragen auditees het hemd van het lijf, met vaak als gevolg dat dezen niet altijd even goed begrijpen waar het over gaat. Dit was nu totaal niet aan de orde. Met als gevolg levendige discussies tussen auditoren en teamleden. Dat had voor iedereen op zich al weer een heel scholend effect.
- De voorbereiding van de auditor is gemakkelijker: de documenten zijn voorgesorteerd en direct gelinkt aan de belangrijkste kwaliteitsgebieden. De onderbouwing van de team-presentaties is veel directer en transparanter dan bij andere audits het geval is. Team-leden weten waar ze over praten en krijgen graag feedback hierover van een (relatieve) buitenstaander.
- De verbindingen tussen de presentaties en de onderbouwende documenten is dermate helder dat rapporteren daarover beduidend minder tijd kost.
- De combinatie van voorbereiding, documenten ordenen, presenteren en gericht vragen maakte het mogelijk veel scherper aan te geven in hoeverre een team ‘in control’ was waar het gaat om het eigen functioneren en waar men stond in termen van de PDCA-cyclus. Dit komt door de directe koppeling van inhoud en bewijslast.

5.3.6.4 ONDERZOEK RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN

In opdracht van Noorderpoort hebben studenten van de Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, afdeling Business Research & Consulting, een evaluatie uitgevoerd van drie binnen Noorderpoort uitgevoerde pilots rond de implementatie van resultaatverantwoordelijke teams. De pilots passen in het beleid van Noorderpoort inzake professionalisering en kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Het ging om de volgende trajecten:

- Onderwijsteams in een professionele leergemeenschap, gestart in 2010,
- Teams aan zet, gestart in 2013,
- ‘Kwaliteit maak jezelf’, eveneens gestart in 2013.

De overweging van Noorderpoort om meerdere pilots te starten was, dat de organisatie daardoor meerdere routes naar professioneel werkende teams kon verkennen en van daaruit tot een overwogen besluit zou kunnen komen voor invoering van een organisatiebrede aanpak. De overeenkomst tussen de drie pilots was het centraal stellen van het primair proces en de gerichtheid op de kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Dit komt overeen met het beleid van Noorderpoort om de professional aan zet te doen zijn en management en staf hieraan dienstbaar te maken.

Ter onderbouwing van de keuze van Noorderpoort voor het invoeren van resultaatverantwoordelijke teams stellen de onderzoekers dat dit fenomeen zich steeds sterker voordoet in Nederland, niet alleen in de profit sectoren waar het begonnen is, maar steeds meer

ook in de not for profit sectoren. Uit de literatuurverkenning bij het onderzoek komt onder meer het volgende naar voren. Traditioneel ingerichte organisaties zijn onvoldoende in staat hun producten en diensten aan te passen aan de toenemende omgevingsdynamiek (Smit en al., 2005). Een centraal gestuurde organisatie reageert (te) traag op veranderingen in de omgeving. De focus ligt op het opstellen van regels. Iedere uitzondering leidt tot weer nieuwe regels, wat uiteindelijk resulteert in een zeer complexe organisatie (Biessen en Kleuskens, 2005). Invoering van professioneel werkende teams is erop gericht een verandering teweeg te brengen van een relatief bureaucratisch naar een meer flexibel regime, waardoor de organisatie sneller kan reageren op veranderingen. Resultaatverantwoordelijke teams staan dicht bij de klant en zijn daarom beter in staat optimale beslissingen te nemen aangaande de kwaliteit van de dienstverlening (Wageman, 1997). Invoering van resultaatverantwoordelijke teams maakt het mogelijk om de focus te leggen bij het primair proces. De motivatie en verbondenheid van de medewerkers met de organisatie zal positief worden beïnvloed, omdat zij meer betrokken zijn bij de besluitvorming en verantwoordelijk zijn voor een heel proces.

De onderzoekers komen op basis van bestudering van de opzet van de drie pilots, interviews met de opdrachtgever, projectleiders en teammanagers en het uitzetten van vragenlijsten onder de betrokken docenten (200 vragenlijsten met een respons tussen 28%, 40% en 40%) tot de volgende conclusies. In beginsel zouden alle drie de pilots organisatiebreed kunnen worden ingevoerd, waarbij de kosten tegen de baten zouden opwegen. Wel moet met een aantal voorwaarden rekening worden gehouden (zie hieronder). Als naar de mening van de docenten wordt gekeken, bleken echter alleen de docenten van de teams 'Kwaliteit maak jezelf' duidelijk positief over een organisatiebrede invoering. Bij de andere pilots is dat minder het geval. De docenten van 'Kwaliteit maak jezelf' zien overwegend positieve resultaten. Zij zijn met name te spreken over de verbeterde onderwijskwaliteit, gedeelde verantwoordelijkheid en verbetering van de kwaliteit van het geleverde werk. Dit waren volgens de onderzoekers ook de kerndoelen van Noorderpoort, op grond waarvan de pilots zijn opgestart. De bevindingen van de docenten zijn consistent met wat er is gebleken uit de interviews. Bij 'Kwaliteit maak jezelf' waren alle geïnterviewden positief over de pilot en werd het proces als het meest soepel ervaren. De onderzoekers komen tot de aanbeveling 'Kwaliteit maak jezelf' organisatiebreed in te voeren. Zij wijzen erop dat hun conclusie wordt ondersteund door de recent uitgevoerde audits, die zeer positief zijn over deze pilot (zie paragraaf hiervoor). Naast het advies om 'Kwaliteit maak jezelf' organisatiebreed in te voeren, bevelen de onderzoekers aan om de methode van het oplossingsgericht vergaderen (OIM-methode) toe te voegen aan de organisatiebrede implementatie.

Aanvullend op het hoofdadviser adviseren de onderzoekers de volgende elementen of voorwaarden in de implementatie mee te nemen:

- Duidelijke keuze voor invoering door het College van Bestuur;
- Meegiven van heldere kaders;
- Belang van intrinsieke motivatie bij de teams om resultaatverantwoordelijk te willen worden;

- Bewust sturen op teamsamenstelling, waarbij de rollen van Belbin als referentiekader kunnen worden genomen. De rechtvaardiging daarvoor is dat teams beter presteren als teamleden verschillende rollen vervullen en elkaar daarin kunnen aanvullen;
- Aandacht voor een hanteerbare teamomvang (tussen 5 en 12 personen);
- Aandacht voor de continuïteit van de teams. Dit houdt ook in dat bij het vervullen van vacatures gekeken wordt naar de match tussen het bestaande team en de nieuwe leden en dat er voldoende tijd wordt genomen voor het inwerken van nieuwe teamleden;
- Heldere en volledige communicatie, waarbij met name de doelstellingen, plan van aanpak en doorlooptijd vooraf voor de betrokken teams helder moeten zijn;
- Training van de teammanagers om hen voor te bereiden op hun nieuwe rol;
- Adequate facilitering (instrumenten en methoden), waarbij ook voldoende tijd beschikbaar moet zijn om zich de nieuwe werkwijzen en routines eigen te maken;
- Aandacht voor vermindering van de werkdruk en administratieve lasten.

Ter afsluiting volgen hier nog enkele opvallende citaten uit het onderzoek:

- Docenten van 'Kwaliteit maak je zelf' gaven tijdens de interviews aan dat zij zich dankzij de pilot nu meer bewust zijn van het belang van kwaliteitsbewaking, zich er nu ook meer verantwoordelijk voor voelen en beter begrijpen hoe men dit moet aanpakken.
- Docenten bleken er tevreden over dat het team op een heel goede manier met de zelfevaluatie bezig is geweest, met inbegrip van spiegeling aan de eisen uit het Toezichtkader. De gevolgde werkwijze heeft geholpen om kritisch te kijken naar henzelf.
- Ook de teammanagers zijn enthousiast geworden. Zij zien onder andere meer mogelijkheden om taken te delegeren naar het team en hebben daar ook vertrouwen in gekregen. Mede als gevolg daarvan nemen teams ook meer verantwoordelijkheid.
- Als belangrijkste resultaten noemden de betrokkenen verbeterde kwaliteit van het werk, verhoogde gezamenlijke verantwoordelijkheid, verhoogde kwaliteit van het onderwijs en verhoogde motivatie van de teams.
- Een van de belangrijkste hindernissen was de noodzakelijke cultuuromslag, omdat vooral in het begin de teamleden bezig bleven met de dingen van alledag. Dit komt mede door de hoge werkdruk. Dit leidt tot een interessante paradox, uitgedrukt in het volgende citaat: 'Als je je werk goed organiseert, heb je het minder druk. Maar omdat je het zo druk hebt, kom je onvoldoende toe aan het organiseren van je werk. Ja, en ik denk dat de meeste teams daarin blijven hangen'. Werkdruk en het omgaan daarmee blijft daarmee een aandachtspunt voor de teams.
- Het niveau van het taalgebruik bij de verantwoording en in het Toezichtkader bleek voor veel teamleden vaak erg hoog en abstract.

5.4 CONCLUSIES VELDONDERZOEK

In de inleiding is aangegeven dat dit onderzoek zich richt op twee centrale vragen en een daarvan afgeleide vraag. Het veldonderzoek richtte zich op de tweede centrale vraag (Hoe kan het geschetste bestuurlijk arrangement praktisch worden vormgegeven?) en opnieuw - maar nu vanuit de praktijk - op de afgeleide vraag (plaats audit in het geheel van de voorgestelde bestuurlijke en organisatorische maatregelen). Genoemde vragen kunnen nu als volgt worden beantwoord.

Het veldonderzoek heeft aangetoond dat het gestructureerd in gesprek gaan met uitvoerende professionals over kwaliteit mogelijk is en tot resultaten leidt. De teams hebben gerapporteerd dat zij als gevolg van het traject forse slagen hebben gemaakt. Zij zijn zich meer bewust geworden van het belang van kwaliteitsborging, voelen zich hierop ook meer aangesproken en uitgedaagd en weten beter hoe zij dit moeten aanpakken. Zij zijn bewuster met kwaliteit aan de slag gegaan en functioneren nu meer als resultaatverantwoordelijk team. Zij hebben meer inzicht in de door hen bereikte resultaten (harde, kwantitatieve resultaten en feedback van belanghebbenden). Processen worden bewuster en kwalitatief op een hoger plan uitgevoerd. De PDCA-cyclus werkt. Er wordt gericht aan verbetering en vernieuwing gewerkt. Men kan zich ook beter over de bereikte kwaliteit verantwoorden. De teams zijn daarnaast meer een team geworden. Zowel hun houding ten opzichte van de kwaliteitsborging als hun gedrag zijn in gunstige zin veranderd.

De werkwijze blijkt een lerend klimaat te stimuleren: elkaar (positief) kritisch bevragen en elkaar uitdagen/stimuleren expliciet te maken hoe er wordt gewerkt, inclusief achterliggende veronderstellingen, onder de gelijktijdige verplichting tot leveren van 'bewijslast' (zeggen wat je doet en doen wat je zegt).

Het traject heeft laten zien dat een mix van soft en hard control (bij voorkeur in die volgorde) beter werkt om het gesprek over kwaliteit op gang te krijgen dan de verplichting van bovenaf om een evaluatie op te stellen aan de hand van lang niet altijd herkenbare abstracties, waarmee men geen binding voelt. Zorg voor kwaliteit moet in de eerste plaats van binnenuit komen, op basis van eigen professionele motivatie en binding met het werk. Daarbij is tegelijkertijd respect voor het lokale nodig én voor overstijgende kaders, die als referentie en spiegel kunnen dienen voor de veelsoortige en veelstemmige uitvoeringspraktijk. Het gaat om de mix van en wisselwerking tussen 'top down' en 'bottom up'. Daarbij zijn het de kleine dingen die ertoe doen. Houding, volgorde en toon van het gesprek zijn bepalend voor het proces. Het begint bij het zoeken van verbinding met wat mensen drijft. Waar zit hun passie? Wat drijft hen als professional? Mensen aanspreken op hun waarde. Van daaruit kan worden gevraagd: leg uit hoe het werk hier wordt gedaan, uitgaande van de eigen dagelijkse praktijk. Dit maakt vervolgens de weg vrij om op een gestructureerde manier (volg de werkprocessen) het eigen werk respectvol te spiegelen aan kaders die bij voorkeur door professionals kunnen worden herkend als standaarden van de beroepsgroep. Het leidt tot de beleving dat men deel uitmaakt van een groter geheel en zich daaraan kan

spiegelen, c.q. van kan leren. Taakverdeling in het team bevordert dat ieder slechts een deel van de totale klus voor zijn rekening hoeft te nemen, plezier houdt in de taak en iedereen deel kan nemen aan het proces. De mantra: 'Zeggen wat je doet en doen wat je zegt' helpt vervolgens om het praktisch te houden, omdat onderbouwing van de kwaliteit van het werk direct wordt gezocht aan de hand van beschikbare documenten zoals handboeken, richtlijnen, procedures en protocollen, die aangeven wat men doet, en direct toegankelijke registraties die aantonen dat conform deze richtlijnen wordt gewerkt.

Het onderzoek toont aan dat teams best willen veranderen (bewuster aan kwaliteit gaan werken), maar niet veranderd willen worden. Men wil niet als object worden gezien, maar als subject worden benaderd en erkend.

Het onderzoek laat ook zien dat een praktische aanpak van de kwaliteitsborging noodzakelijk is om de aandacht van het team te richten en binnen kaders van tijd en geld en de even noodzakelijke aandacht voor andere vormen van waardetoevoeging vorm te geven. Het onderzoek heeft geresulteerd in een stappenplan hoe teams dit kunnen aanpakken. Het stappenplan gaat vergezeld van een serie praktische instrumenten en hulpmiddelen, zoals de resultatenbox, de processenbox, de documentenstructuur, de gegevensregistraties en de jaar-kalender kwaliteitszorg. In de bijlagen zijn voorbeelden van deze instrumenten opgenomen.

Bij bovenstaande conclusies wordt de kanttekening gemaakt dat er bij deze benadering wel oog moet zijn voor de fase waarin teams verkeren. Als teams niet over een bepaalde mate van taakvolwassenheid beschikken, zal daar eerst middels een meer instructieve en bekrachtigende sturingsstijl (PO-Raad) aan moeten worden gewerkt. Ruimte voor de professional onder het gelijktijdig sturen op resultaten binnen afgesproken kaders wordt daarmee afhankelijk gesteld van de situatie waarin een team verkeert. Het leidt tot meerdere mogelijke bestuurlijke arrangementen die de leiding met de teams kan overeenkomen om de gewenste resultaten te bereiken, variërend van coachen, naar meer controleren en ingrijpen.

CONCLUSIES

Het veldonderzoek wordt hieronder nog eens samengevat in een aantal conclusies, die hieronder worden gepresenteerd.

De eerste conclusie van het veldonderzoek is dat het mogelijk en ook noodzakelijk is om teams van professionals aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van hun werk: de eigen werkprocessen en de resultaten die daarmee worden behaald.

Een tweede conclusie van het onderzoek is dat de omslag naar eigen kwaliteitssturing niet vanzelf tot stand komt. Er moet bewust op worden ingezet. De organisatie moet er bewust voor kiezen en de implementatie zorgvuldig vormgeven. Teams moeten vervolgens zelf het besluit nemen deze kant op te gaan en tijd reserveren in hun agenda om gezamenlijk aan hun kwaliteit te werken. Ook als teams het besluit hebben genomen om de kwaliteitsvraag zelf ter hand te nemen, zal het proces niet vanzelf verlopen en de benodigde tijd vragen. Er zal aandacht moeten zijn voor zaken als teamsamenstelling, taakverdeling, omvang van en continuïteit in de teams, maar ook duidelijkheid over de aan hen gedelegeerde taken en verantwoordelijkheden.

Een derde conclusie sluit direct op de voorgaande aan. Teams van uitvoerende onderwijs-professionals zullen gebaat zijn bij instrumenten en hulpmiddelen, die hen in staat stellen op praktische wijze hun eigen kwaliteit te borgen. Dit klemt te meer door de toenemende druk op de uitvoeringspraktijk door bezuinigingen, onder de gelijktijdige noodzaak om meer uren aan de uitvoering te besteden. In dat licht bezien wordt het wel heel duidelijk dat activiteiten die gepaard gaan met kwaliteitsborging, slechts één dimensie van waarde toevoeging vormen en daarom altijd beperkingen zullen moeten kennen in termen van tijd en geld. Zonder concessies te doen aan de kwaliteit, moet een maximum aan efficiëntie in de kwaliteitsbewaking worden betracht om te voorkomen dat die ten koste gaat van het primair proces in plaats van dit te ondersteunen. Routinisering van kwaliteitsborging (ook weer een proces) en inzet van slimme methoden en instrumenten helpen daarbij.

Een vierde conclusie is dat er vooralsnog een forse kloof gaapt tussen de wereld van het beleid en het toezicht (socio-politiek en bestuurlijk vertoog) enerzijds en de wereld van de onderwijsuitvoering (academisch vertoog) anderzijds. Keer op keer bleek uit het veldonderzoek dat onderwijsteams moeite hebben om zich te verstaan met de abstracte taal waarin het toezicht is gesteld. Het leidt eerder tot een reflex tot afhaken dan tot de motivatie zich daar in te verdiepen. A. Giddens wijst erop dat de dagelijkse praktijk van mensen grotendeels uit routinematige handelingen bestaat. Alleen als er aanleiding toe is, worden daar vragen bij gesteld. Het toezicht sluit te weinig aan bij de dagelijkse routines van de onderwijspraktijk om het gesprek daarover gemakkelijk op gang te krijgen.

Zolang de toezichthouder niet bereid is het toezicht meer in termen van de uitvoeringspraktijk te vertalen (volg de werkprocessen!), zullen er intermediairs nodig zijn om een brug tussen beide werelden te slaan. Deze staan als schakelende zingeveren tussen de wereld van het toezicht en de wereld van de uitvoering in.

Een vijfde conclusie is dat zowel het beleid als de organisaties voortdurend alert moeten zijn, dat regels en procedures niet maar autonoom doorgroeien. Steeds opnieuw moet de vraag naar de toegevoegde waarde van iedere nieuwe regel worden gesteld.⁶

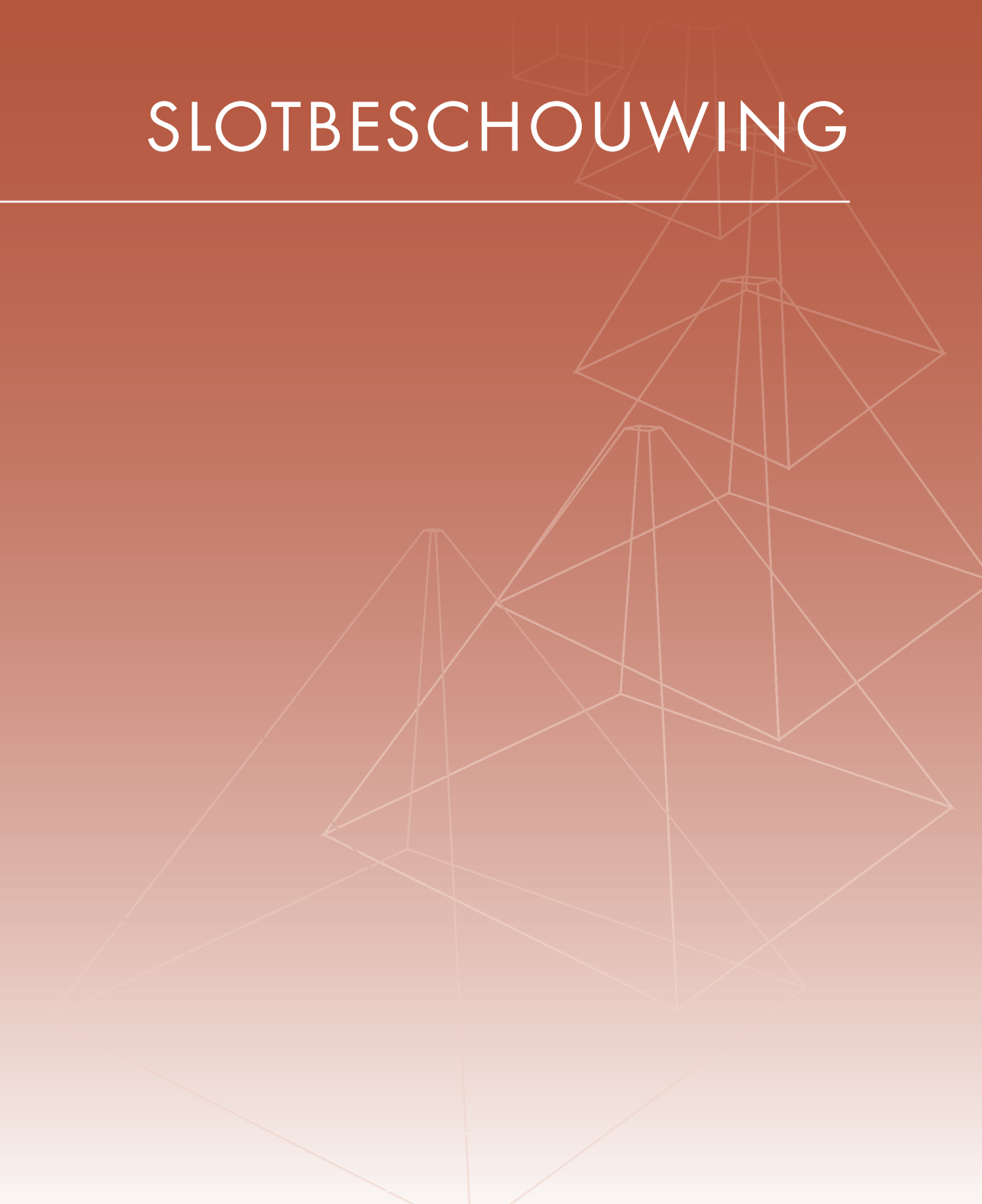
Een zesde conclusie is dat er verschillende actoren in het spel bij de kwaliteitsbevordering betrokken zijn met ieder hun eigen taken en rollen. Dit geldt niet alleen voor de verdeling naar taken en rollen binnen de teams. Ook de rollen van leidinggevend en ondersteunende staf, intern en/of extern, zijn onmisbaar. Ieder van deze actoren draagt bij aan het geheel. Teams hoeven hun kwaliteitsbewaking dus niet alleen uit te voeren. Aangezien teams deel uitmaken van een grotere organisatie worden zij gefaciliteerd, gecoacht en ondersteund door leidinggevend en stafmedewerkers. Het samenspel tussen deze actoren bepaalt in hoge mate of de uitdaging om de eigen kwaliteit te maken, zal worden opgepakt.

Een zevende en laatste conclusie is dat de audit, ook in een proactieve en lerende organisatie, niet overbodig is. De audit vervulde bij de onderzochte teams de functie van stok achter de deur om de bereikte kwaliteit niet alleen naar woord, maar ook naar daad aan te tonen.

6 Het Pareto-principe, ook wel 80/20 regel genoemd, illustreert dat vanaf een bepaalde hoeveelheid regelgeving nog meer regels weinig waarde meer zullen toevoegen.

Waar de waan van de dag vaak overheerst, vormt de audit de prikkel om tijd te reserveren om de zaken op een rij te krijgen, te verhelderen wat nog onduidelijk is en waar nodig nog tekorten weg te werken. De audit legt daarmee de bal op stip en dwingt tot kleur bekennen. Het op terugkerende momenten in de tijd gevraagd worden de eigen praktijk aan onafhankelijke derden uit te leggen helpt om de transparantie te versterken en grip te krijgen op en begrip te verkrijgen voor wat men doet. Het verhoogt de efficiëntie en de effectiviteit van het professionele handelen. Daarvan zullen ook direct belanghebbenden en de relevante omgeving profiteren. De audit biedt daarmee de mogelijkheid om afstand te nemen van de dagelijkse realiteit, grote lijnen te zien en nieuwe perspectieven te openen op verdere verbetering van de kwaliteit.

SLOTBESCHOUWING



SLOTBESCHOUWING

Deze studie richt zich op de vraag op grond van welke visie op besturen en organiseren, en daaruit voortvloeiende bestuurlijke en organisatorische maatregelen, teams van docenten bereid en in staat zullen zijn verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteitsborging van hun eigen onderwijspraktijk en hoe hieraan praktisch vorm kan worden gegeven. Afgeleid daarvan is gekeken naar de plaats die de audit inneemt in een groter geheel van bestuurlijke en organisatorische maatregelen, gericht op bevordering van kwaliteit.

Het literatuuronderzoek heeft de context verkend, waarbinnen het nemen van verantwoordelijkheid voor kwaliteitsborging mogelijk wordt geacht. Het veldonderzoek kijkt naar de praktische kant. Lukt het om teams van docenten mee te krijgen in het nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen kwaliteit en welke aanpak, methoden en instrumenten werken daarbij ondersteunend?

In deze nabeschuiving worden de conclusies van de contextanalyse en het veldonderzoek met elkaar verbonden en worden mogelijkheden geformuleerd voor vervolgonderzoek.

Het literatuuronderzoek betrof een verkenning van de aard van organisaties voor publieke dienstverlening, de context waarbinnen deze aan het einde van de 20^e en in het begin van de 21^e eeuw opereren en de consequenties die daaruit voortvloeien voor organiseren en besturen. Vervolgens zijn aspecten van de interne organisatie van deze instellingen verkend, die van belang zijn om systematisch kwaliteit te kunnen bevorderen en hoger op de agenda van de uitvoerende professionele onderwijsteams te krijgen.

De aard van de instellingen voor publieke dienstverlening en de maatschappelijke context waarin genoemde organisaties op de overgang naar en aan het begin van de 21^e eeuw moeten opereren wijst naar onontkoombaarheid van het nemen van verantwoordelijkheid door decentrale eenheden voor de eigen kwaliteit. Het betreft dan de kwaliteit van de eigen dienstverlening, ofwel de kwaliteit van de eigen werkprocessen, in het licht van de te behalen en daadwerkelijk behaalde resultaten. Hiervoor is het begrip resultaatverantwoordelijkheid geïntroduceerd. Dit is gedefinieerd als verantwoordelijkheid voor proces en resultaat binnen gestelde kaders.

Stabiliteit, zekerheid en voorspelbaarheid - een vooronderstelling van en conditie voor verticale sturing, ofwel de voorwaarden voor toepassing van het bureaucratische besturingsmodel - hebben plaatsgemaakt voor een dynamische, complexe, dat wil zeggen meer-soortige, meervoudige, meerduidige, meertalige en daarmee gelaagde werkelijkheid die minder stuurbaar, laat staan maakbaar is gebleken dan gedacht. Dit leidt tot de noodzaak om nieuwe vormen van organiseren, aangeduid als horizontaal of ecologisch organiseren, te verkennen. Versterking van het adaptief en lerend vermogen van organisaties en de mensen die daarin werkzaam zijn, staat daarbij centraal. Decentrale eenheden moeten leren, als ondernemingen binnen een onderneming, zichzelf te verstaan met hun eigen klantsysteem en relevante omgeving en daarvoor, binnen gestelde kaders, zelf verantwoordelijkheid te nemen. Daarbij hoort ook het leren omgaan met onzekerheid. Competenties als wendbaar-

heid en weerbaarheid, slagvaardigheid en responsiviteit zijn nodig en moeten actief ontwikkeld worden om te kunnen omgaan met de toegenomen turbulentie in de omgeving. De continuïteit van organieke eenheden staat of valt in toenemende mate met het kunnen leveren van kwaliteit, die steeds weer opnieuw lokaal moet worden geproduceerd.

Vertaald naar de onderwijsinstellingen, die centraal stonden in dit onderzoek, betekent dit dat onderwijsteams het beste als resultaatverantwoordelijke eenheden kunnen worden benaderd, die als filialen van een onderneming hun eigen doelgroepen en omgeving bedienen, zelf verantwoording nemen voor de kwaliteit van hun dienstverlening en daarop ook mogen worden aangesproken.

De resultaatverantwoordelijkheid van decentrale eenheden houdt ook in dat zij zelf een balans zoeken tussen verschillende vormen van waardetoevoeging. Ook daarin zullen steeds opnieuw lokaal afwegingen moeten worden gemaakt, rekening houdend met steeds veranderende plaatselijke omstandigheden.

De toegenomen complexiteit, zowel extern als intern, maakt dat organisaties niet meer op een voor alle uitvoerende eenheden gelijke uitvoeringspraktijk kunnen worden aangestuurd. Kaders en procedures vormen wel een referentie en ijkpunt voor decentrale eenheden, als neerslag van de ambitie van de organisatie en historisch verworven 'best practises', ook branche breed, maar de feitelijke uitvoering zal steeds weer verschillen omdat procedures altijd lokaal, in eigen context en omstandigheden, moeten worden toegepast. Hier geldt het beginsel: pas toe en leg uit. Pas al doende en vaak ook achteraf zal blijken hoe procedures en voorschriften zijn toegepast en welke bijstellingen of aanpassingen daarin eventueel nodig zijn. Dit kan dan zowel inhouden bijstelling van de uitvoeringspraktijk als bijstelling van de procedure en de voorschriften. Een vergelijking kan worden gemaakt met het verschil tussen 'civil law' en 'common law': toetsing op een-op-een naleving van de wet of interpretatie van de wet op basis van lokale omstandigheden en gegroeide praktijk.

Organiseren gericht op het reduceren van variëteit en voorkomen van verstoringen door steeds verfijndere regels en procedures vormt op den duur een doodlopende weg. Regelgeving en de daarmee gepaard gaande beheerlast gaan vanaf een bepaalde moment averechts werken, omdat het ten koste gaat van het primair proces en de even noodzakelijke aandacht voor andere dimensies van waardetoevoeging. Kwaliteitszorg is dan niet langer ondersteunend aan het primair proces, maar zit het in de weg.

Omdat niet langer kan worden volstaan met het uitvoeren van uniforme regels en procedures, moet de organisatie voor de uitvoering door decentrale eenheden een beroep doen op professionele medewerkers, die zelf afwegingen maken in de toepassing van gegeven kaders en de verschillende oriëntaties van waardetoevoeging en daar hun eigen argumentatie voor zoeken. Decentrale eenheden hebben daarvoor betekenisvolle informatie ('feedback') nodig. De groei naar een informatiesamenleving helpt hierbij. In een dergelijke samenleving is informatie niet langer alleen in de top van de organisatie beschikbaar. Op basis van voor alle partijen beschikbare informatie is een voortdurende dialoog over de betekenis van de informatie tussen betrokkenen mogelijk en noodzakelijk.

Missie, visie en gedeelde waarden zijn in de horizontale organisatie richtinggevend. Deze worden - medewerkers gehoord - door de leiding uitgewerkt tot kaders, die het speelveld bepalen. De uitwerking ligt vervolgens in handen van decentrale eenheden van professionals. Daarvoor is wendbaarheid nodig en aangesloten zijn op de eigen omgeving. De 21^e eeuw vraagt om lerende organisaties, hoe idealistisch dit concept op zichzelf ook is: organisaties en daarbinnen organieke eenheden, die zichzelf steeds weer, al lerend, weten aan te passen aan de voortdurend veranderende omstandigheden.

Het sociaal constructivisme biedt, in aanvulling op kennis van 'objectieve wetmatigheden' (Wierdsma: regelmaatkennis), de mogelijkheid om met elkaar tot betekenisgeving te komen, de sociale werkelijkheid te duiden en van elkaar te leren. Dit leidt tot praktische kennis, hoe werkzaamheden kunnen worden aangepakt en problemen kunnen worden opgelost (Wierdsma: maatregelkennis).

Het creëren van een ontmoetingsruimte tussen de top en de uitvoering is essentieel. In deze ruimte ontmoeten de verschillende vertogen van de bestuurder en de professional elkaar en kunnen mogelijke tegenstellingen en spanningen bespreekbaar worden gemaakt. De ontmoeting is aan spelregels gebonden als wederzijdse acceptatie, integriteit en transparantie. Hoewel de noodzaak van het hanteren van verschillende besturingsstijlen, afhankelijk van de mate van resultaatverantwoordelijkheid van een team, op voorhand wordt erkend, moet de sturing erop gericht zijn een constructieve dialoog over de kwaliteit van het werk tot stand te brengen en in stand te houden en wederzijds de integriteit ervan te bewaken. Dit is essentieel om gezamenlijk risico's op het spoor te komen en draagvlak voor de aanpak ervan te verkrijgen. Het is ook essentieel om te kunnen doorgroeien naar excellente kwaliteit. De hier bepleitte aanpak leidt tot een combinatie van interventies uit de sfeer van planning & control en accountability en interventies die meer zijn gericht op het versterken van het adaptief en lerend vermogen. Het leidt tot zinvolle combinaties van 'hard control' en 'soft control', die ieder hun eigen bijdrage leveren aan het ontwikkelen van de geambieerde kwaliteit.

De nieuwe besturingsconstellatie maakt het er voor leidinggevend en professionele medewerkers misschien niet altijd makkelijker op, maar zeker wel boeiender en uitdagender. Er wordt aan beide kanten een groter appel gedaan op creativiteit en probleemoplossend vermogen. De zelfstandigheid, autonomie en toepassing van complexe beroepsvaardigheden van de professional, steeds in samenwerking met de relevante omgeving, staan voorop. De context van de beroepsuitoefening wordt daarmee rijker. Daar staat tegenover dat er ook meer verplichting is tot reflectie op het eigen handelen en het afleggen van verantwoording. Er wordt een voortdurend beroep gedaan op het lerend vermogen van individuen en teams, waar het individu deel van uitmaakt.

MOGELIJKHEDEN VOOR VERVOLGONDERZOEK

- 1 In het veldonderzoek is beschreven hoe het college van bestuur van Noorderpoort opdracht heeft gegeven tot het uitvoeren van meerdere pilots rond de implementatie van resultaatverantwoordelijke teams. Het college van bestuur heeft daarmee zijn verantwoordelijkheid als bestuurder serieus genomen. In het kader van de strategische doelstelling om een professionele en lerende organisatie te worden en medewerkers vanuit trots, passie en elan te laten werken, heeft het CvB pilots gelanceerd die de onderwijsteams de ruimte bieden om hun 'operational excellence' zelf vorm te geven. Om deze doelstelling in praktijk om te zetten boden de pilots verschillende benaderingen. Het is nu aan het College van Bestuur om hier conclusies uit te trekken. Welke benadering heeft de voorkeur? Kunnen verschillende elementen uit de verschillende aanpakken mogelijk met elkaar worden gecombineerd? Vervolgonderzoek zal kunnen uitwijzen of de aanpak, waartoe wordt besloten, ook bij andere onderwijsteams werkt.
- 2 In paragraaf 2.9 (Conclusies Contextanalyse) is aangegeven dat kwaliteit primair wordt beïnvloed door wat er in de klas gebeurt, op het gebied van leren, instructie en begeleiding. Onderwijskundig leiderschap komt op de tweede plaats. Dit leiderschap stimuleert goed onderwijs door de ontwikkeling van de schoolorganisatie en van de competenties van het personeel. Intern toezicht komt op de derde plaats. Vervolgonderzoek zou moeten nagaan wat de optimale verhouding tussen deze actoren is. Hoe nemen toezichthouder, bestuur en uitvoering hun verantwoordelijkheid en hoe verhouden hun activiteiten zich tot elkaar, dan wel hoe vullen zij elkaar optimaal aan?
- 3 In het veldonderzoek is bewust ook een team opgenomen, dat wat betreft de behaalde resultaten en de proceskwaliteit aan de gestelde eisen voldeed, maar met name verbetering behoefde waar het ging om de eigen kwaliteitsborging. In het verlengde daarvan zou ook gekeken kunnen worden naar teams die in alle opzichten aan de gestelde eisen voldoen. Mutatis mutandis zou dit ook voor scholen als geheel, bijvoorbeeld in het primair onderwijs kunnen worden gedaan. Bij dergelijke teams/scholen zou kunnen worden gekeken of (al of niet impliciet) dezelfde stappen en toepassingen zichtbaar zijn als die welke in het kader van 'Kwaliteit maak je zelf' zijn ontwikkeld.
- 4 De PO-Raad merkt in zijn *Werkkader* bij de *Code Goed Bestuur in het primair onderwijs* op dat het voor toezichthouders en bestuurders lastig is om opbrengstgegevens systematisch te verbinden aan kenmerken van het primair proces en aan de schoolcondities. Ditzelfde kan worden opgemerkt voor resultaatverantwoordelijke teams in po, mbo en hbo. Het Toezichtkader van de inspectie, mede gedragen door de brancheorganisaties, is weliswaar bedoeld om teams te helpen systematisch te reflecteren op hun onderwijskwaliteit, maar de werking daarvan is allerm minst vanzelfsprekend. Er zal door de docenten een vertaalslag naar de eigen onderwijspraktijk moeten worden gemaakt.

Genoemd *Werkkader* wijst erop dat resultaten, zoals opbrengstgegevens en waardering door belanghebbenden, systematisch moeten worden betrokken op onderwijskundige aspecten als het leerstofaanbod (leerplan), de pedagogische en de didactische aanpak en de kwaliteit van begeleiding en zorg. Aan deze proceselementen zouden bij voorkeur praktijkopvattingen en -theorieën ten grondslag moeten liggen. Voorbeelden hiervan zijn handelingsgericht werken, opbrengstgericht werken, (beroeps)taak gestuurd leren en bieden van gedifferentieerd onderwijs. Dergelijke handelingstheorieën sturen en ondersteunen het vermogen van leraren om te komen tot een adequate lesorganisatie, effectieve instructie en het kunnen omgaan met verschillen.

Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de vraag welke praktijktheorieën door leraren worden gehanteerd, hoe deze herkenbaar met behulp van proces- en prestatie-indicatoren kunnen worden geoperationaliseerd en hoe deze vervolgens op een voor de professional herkenbare wijze het handelen kunnen sturen.

SAMENVATTING



SAMENVATTING

Aan het begin van de 21^e eeuw zijn vrijwel alle grote klassieke bureaucratieën, in welke sector dan ook, bezig met het invoeren van nieuwe organisatievormen. Dit gaat gepaard met opsplitsing van grote, aanbodgestuurde organisaties in kleinere, vraaggestuurde onderdelen, een grotere mate van autonomie voor medewerkers, in verticale hiërarchische relaties het accent leggen op het creëren van condities, coachen en rekenschap vragen in plaats van sturen op regels en conformiteit, transformatie van sturende naar ondersteunende staven en een heroriëntatie op de relaties tussen ondernemingen door het aangaan van allianties of andere samenwerkingsrelaties, gebaseerd op het idee van partnerschap en ketensamenwerking.

In het onderwijs is het bovenstaande herkenbaar in de herinrichting van grootschalige onderwijsorganisaties naar relatief zelfstandige kleinere eenheden, met gedelegeerde verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waarin de menselijke maat herkenbaar is. Van deze eenheden wordt - binnen gestelde kaders - ondernemingszin gevraagd en eigen verantwoordelijkheid voor proces en resultaat.

Genoemde herstructurering gaat uit van de veronderstelling dat teams van professionals bereid en in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van hun dienstverlening en de daarmee behaalde resultaten. Dit is echter niet vanzelfsprekend. Zo blijkt uit rapporten van de Inspectie van het Onderwijs, maar ook uit de auditpraktijk van de auteur van dit proefschrift dat kwaliteitsborging en resultaatverantwoordelijkheid in veruit de meeste onderwijsorganisaties onvoldoende van de grond komen. Er is een gerichte inspanning voor nodig. Een heldere visie op de plaats van kwaliteitszorg in het arsenaal van mogelijke organisatorische en bestuurlijke interventies en een praktische en slimme kwaliteitszorgsystematiek op het niveau van de uitvoerende teams vormen daartoe noodzakelijke voorwaarden.

AANLEIDING ONDERZOEK

De aanleiding tot dit onderzoek vormde de ervaringen van de auteur met audits in het onderwijs. De aanvankelijke verwachting dat audits direct zullen leiden tot kwaliteitsverbetering bleek in de praktijk niet reëel. De lering die daaruit werd getrokken, is dat organisaties niet alleen maar rationeel en/of zo maar zonder meer op (hiërarchische) prikkels van buitenaf reageren. Er zijn blijkbaar ook andere elementen in het spel, die bepalen wat er gebeurt.

VERTREKPUNT ONDERZOEK

Dit proefschrift gaat uit van de veronderstelling dat de audit, zoals deze thans in het onderwijs veelal wordt uitgevoerd, te eenzijdig de kant van de noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde van de accountability kiest ('hard control'). Er wordt veel nadruk gelegd op de dimensie van planning & control en de noodzaak van verantwoording. Daarmee is de audit vooral een interventie van boven- en van buitenaf. Het is de (in de praktijk gegroeide) overtuiging van de auteur dat meer van hetzelfde (meer control, meer 'controlerend' auditen) niet zal helpen om de kwaliteit van het onderwijs (of welke andere vorm van publieke en commerciële dienstverlening dan ook) verder te brengen. Accountability behoeft aanvulling

met interventies gericht op het adaptief vermogen van uitvoerende eenheden en vergroting van hun lerend vermogen ('soft control'). Hiervoor moet een ander arsenaal aan interventies worden aangeboord. Deze vormen een aanvulling op de noodzaak van accountability en vormen daar in zekere zin een voorwaarde voor. Het zijn interventies die de 'mensch' c.q. de cultuur van de organisatie aanspreken, ook wel aangeduid als 'soft controls', waarbij bewust gekeken wordt naar voor het adequaat functioneren van organisaties belangrijke onderwerpen als motivatie, houding, samenwerking en flexibiliteit, dat wil zeggen kunnen omgaan met onzekerheid en voortdurende verandering.

Het veldonderzoek dat in het kader van dit proefschrift is uitgevoerd was gericht op het vinden van een praktische toepassing van zinvolle 'hard controls' en 'soft controls' in onderlinge balans.

VRAAGSTELLING

Het onderzoek richt zich op twee centrale vragen:

- 1** Op grond van welke visie op besturen en organiseren en daaruit voortvloeiende bestuurlijke en organisatorische maatregelen zullen teams van docenten bereid en in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteitsborging van hun eigen onderwijspraktijk?
- 2** Hoe kan hier praktisch vorm aan worden gegeven?

Omdat de audit aanleiding en vertrekpunt vormde voor het verrichten van onderhavig onderzoek, ligt het voor de hand ook te kijken wat de consequenties van de hier voorgestelde aanpak zijn voor de positionering van de audit. Dit heeft geleid tot de volgende van de centrale vragen afgeleide vraag:

- 3** Welke plaats neemt de audit in in het geheel van de voorgestelde bestuurlijke en organisatorische maatregelen?

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zijn twee relatief autonome deelstudies verricht:

- A** Onderzoek naar de visie op besturen en organiseren om in het huidige tijdsgewricht verantwoordelijkheid te (kunnen) nemen op basis van een verkenning en analyse van de literatuur (contextanalyse).
- B** Empirisch onderzoek (case study) met toespitsing op praktische vormgeving in een concrete case situatie.

Het literatuuronderzoek heeft de voorwaarden en de context verkend waarbinnen het nemen van verantwoordelijkheid voor kwaliteitsborging mogelijk wordt geacht. Het veldonderzoek kijkt naar de praktische kant. Lukt het teams van docenten mee te krijgen in het nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen kwaliteit? En welke aanpak, methoden en instrumenten werken daarbij ondersteunend? Het antwoord op de afgeleide vraag wordt zowel op grond van de contextanalyse (literatuurverkenning) als het empirisch onderzoek (case study) beantwoord.

CONTEXTANALYSE

VERANDERINGEN OP DE OVERGANG NAAR DE 21^E EEUW

De overgang naar de 21e eeuw laat een aantal majeure veranderingen zien, die leiden tot de noodzaak van versterking van het adaptief en lerend vermogen van organisaties. Door het CP en SCP (2000) zijn deze maatschappelijke ontwikkelingen samengevat in de volgende vijf grote trends:

- Individualisering
- Informalisering
- Informatisering
- Internationalisering
- Intensivering.

BUREAUCRATISCH ORGANISEREN

Tot ver in de vorige eeuw werd de besturing van organisaties gekenmerkt door de bureaucratische organisatievorm, ook wel omschreven als top down, verticaal of positioneel organiseren. Kenmerkend voor deze organisatievorm is een duidelijke scheiding tussen denken en doen. De top van de organisatie definieert het bestaansrecht, de producten en diensten die vervaardigd worden, alsmede de markten waarop deze worden afgezet en ontwerpt daarop de organisatiestructuur. Ook de werkprocessen worden centraal ontworpen en uitgewerkt. De uitvoering wordt strak van bovenaf gemonitord en gecontroleerd.

De bureaucratische organisatievorm met zijn op beheersing gerichte ordening werkt goed in stabiele omgevingen. De steeds snellere maatschappelijke veranderingen, samengevat in de hierboven genoemde, door het SCP gesignaleerde trends en de daarmee gepaard gaande toenemende complexiteit en turbulentie in de samenleving maken een omslag in het denken noodzakelijk.

Arbeidsorganisaties aan het begin van de 21^e eeuw, zowel commercieel als publiek, opereren in een open en dynamische omgeving. Zelf zijn ze vaak meervoudig gelaagd. Leden van de organisatie staan op alle niveaus in voortdurende wisselwerking met hun klanten en omgeving. Zij brengen hun eigen inzichten en opvattingen daarover mee. Klanten, samenwerkingspartners, leveranciers en afnemers maken deel uit van het netwerk waarbinnen de organisatie vervlochten is en oefenen van daaruit direct invloed uit. Dit leidt tot de noodzaak van voortdurende afstemming tussen meerdere actoren om de bestaansvragen van de organisatie (steeds weer opnieuw) te beantwoorden.

De veranderende omstandigheden vragen om aangepaste wijzen van besturing. Een nieuwe spelverdeling is nodig, waarbij vanuit de top wel het bestaansrecht van de organisatie en de noodzakelijke kaders worden bepaald, maar vervolgens wordt uitgegaan van een hoge mate van autonomie en zelfstandigheid van organieke eenheden. Zij worden in staat geacht en in staat gesteld om de toegenomen variëteit in de eigen lokale omgeving op te vangen. Dit vereist van de top van de organisatie acceptatie van een multi-actor concept en vertrouwen in medewerkers. Omgekeerd mag van de medewerkers worden gevraagd dat zij de aan hen verleende zelfstandigheid waarmaken en daarmee het in hen gestelde vertrouwen verdienen.

De nieuwe wijze van besturing wordt ook wel het ecologisch perspectief op organiseren genoemd. Dit perspectief maakt het mogelijk om de dagelijkse praktijk van organisaties centraal te stellen. Het gaat niet uit van een vooropgezette orde als noodzaak om te functioneren en te overleven. Het omgaan met beweging en verandering staat centraal.

INSTELLINGEN VOOR PUBLIEKE DIENSTVERLENING

Met de opbouw en de steeds verdere uitbreiding van de verzorgingsstaat werd - in aansluiting op een al lang in Nederland bestaande traditie van gedecentraliseerd bestuur en een coöperatieve beleidspraktijk - voor de uitvoering van publieke taken gekozen voor instituties, die door de burger zelf in het leven worden groepen en bestuurd. In de onderwijswetgeving is deze traditie herkenbaar in het grondwettelijk recht van burgers om zelf scholen op te richten en naar eigen levensovertuiging in te richten, waarbij de bekostiging door de overheid wordt gegarandeerd.

Instellingen voor publieke dienstverlening nemen een eigen plaats in tussen overheid en markt. Zij worden vaak als hybride gekarakteriseerd, omdat zij zowel taken van de overheid uitvoeren als werken voor een klantomgeving. Zij bezitten daardoor noch de zuivere kenmerken van een overheids- noch die van een marktorganisatie. Principieel belangrijk is dat zij onafhankelijk zijn en hun dienstverlening kunnen inrichten conform eigen overtuigingen en opvattingen, aansluitend bij de wensen en behoeften van de doelgroepen die zij bedienen.

Instellingen voor publieke dienstverlening bieden een infrastructuur voor 'public governance', omdat zij principieel uitgaan van transparantie, erkenning van meerdere belanghebbende partijen en het afleggen van verantwoording in een pluriforme samenleving. Er is sprake van een gelijkwaardige verhouding tussen financier, uitvoerders en belanghebbenden en daarmee inbreng vanuit meerdere gezichtspunten. Het systeem biedt in beginsel waarborgen tegen een eenzijdige beleidsbepaling vanuit de politiek en de overheidsorganen. Het bestaat uit 'countervailing powers', omdat geen van de actoren kan domineren en over doorzettingsmacht beschikt. 'Checks and balances' zorgen voor evenwicht in het systeem.

Als reactie op een almaar uitdijende welvaartstaat en in verband daarmee mogelijk te veel nadruk op ruimte voor de burger in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw zet de overheid vanaf de jaren tachtig in op bedrijfsmatig werken en marktwerking bij de uitvoering van publieke taken (C. Schuyt, 1991). De overheid bepaalt wat er moet gebeuren en welke middelen daarvoor ter beschikking worden gesteld, maar besteedt vervolgens de uitvoering uit aan instellingen voor publieke dienstverlening en steeds vaker ook aan marktpartijen. De overheid zelf moet kleiner worden. De besturing van zowel de overheid zelf als de instellingen voor publieke dienstverlening wordt ingericht conform modellen uit het bedrijfsleven. Deze aanpak is bekend geworden onder het begrip New Public Management (NPM).

Na verloop van tijd blijkt New Public Management vanwege de specifieke taken waarvoor de overheid zich ziet gesteld – zich daarmee onderscheidend van de private sector - niet aan de hooggespannen verwachtingen te kunnen voldoen. Door het toenemend dynamische, complexe, pluriforme en open karakter van de samenleving blijken de maatschappelijke problemen niet met een eenzijdig bedrijfsmatige aanpak oplosbaar. De opkomst van 'venijnige' problemen op de overgang naar de 21^e eeuw stelt grenzen aan wat de overheid als marktmeester vermag.

New Public Governance zoekt naar een nieuw evenwicht tussen de taken van staat, markt en burger. De overheid bewaakt nog steeds het publieke belang, maar doet een groter beroep op het zelforganiserend vermogen van de burger. De autonomie van instellingen voor publieke dienstverlening wordt begrensd door het stellen van doelmatigheidsvragen. Zij worden aangesproken op hun vermogen om actief in te spelen op de behoeften en wensen van hun doelgroepen en hen te betrekken bij het oplossen van hun maatschappelijke noden. De markt wordt ingezet waar dat functioneel wordt geacht. Kenmerkend voor New Public Government is dat oplossingen niet altijd op voorhand duidelijk hoeven te zijn, maar werkende weg en met inzet van meerdere partijen worden gevonden. Een ander kenmerk is de intrede van wat wel de netwerksamenleving wordt genoemd. Organisaties staan steeds minder op zichzelf, maar vormen netwerken en ketens, die onderling afhankelijk zijn van elkaar en elkaar wederzijds beïnvloeden.

PROFESSIONELE ORGANISATIES

Onderwijsorganisaties zijn te karakteriseren als professionele organisaties. Het belangrijkste kenmerk van dit organisatietype is een platte structuur, waarbij de invloed van het management en de staf beperkt is. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden in beginsel zo laag mogelijk in de organisatie belegd. Operationele activiteiten worden uitgevoerd door - binnen kaders - zelfstandig werkende professionals. Coördinatie van werkzaamheden geschiedt niet zozeer door richtlijnen van de directie of staforganen, maar door standaardisatie van kennis en vaardigheden in onderlinge afstemming door de beroepsgroep. Opleiding, selectie en blijven in het vak (training on the job) spelen een belangrijke rol bij de overdracht van de beroepsstandaarden. Bij de staf zijn ondersteunende diensten en neventaken ondergebracht, zoals administratie, personeelsmanagement, logistiek en financieel beheer.

Leiding geven aan professionele medewerkers is maar beperkt nodig, omdat de aard van hun beroep met zich meebrengt dat zij gemotiveerd zijn om kwaliteit te leveren en dienstbaar te zijn aan de klant. Desalniettemin luistert het leidinggeven nauw, gericht als het is op de optimalisering van de klantrelatie en het leveren van kwaliteit. Op het juiste moment moeten daarvoor de juiste dingen worden gedaan. Het management moet er vooral ook bedacht op zijn dat het niet tussen de professional en zijn cliëntsysteem komt in te staan, maar daaraan ondersteunend en dienend is. Dit vereist alertheid, goede timing, maar vooral ook bescheidenheid en terughoudendheid.

CONCEPTUEEL KADER

SOCIAAL CONSTRUCTIVISME

Het sociaal constructivisme gaat ervan uit dat mensen hun eigen werkelijkheid construeren en daarop hun handelen baseren. Waarneming van de werkelijkheid wordt altijd gekleurd door ervaringen en interpretatie van die ervaringen. De basisgedachte is dat de werkelijkheid neutraal is, totdat actoren er gezamenlijk betekenis aan geven. Bepalend zijn de menselijke interactie en de zin- en betekenisgeving die daaruit voortkomt.

Organisaties zijn met Weick te beschouwen als sociale constructies, die het resultaat zijn van zingevingsprocessen tussen betrokken actoren. De zingeving kent zowel een inhoudelijke

als een sociale component. Organisaties zijn de uitkomst van processen waarin mensen al doende met elkaar vorm en betekenis geven aan wat zij in interactie met elkaar tot stand brengen. Weick benadrukt het evolutionaire en retrospectieve karakter van de zingeving: wat zich evolutionair ontwikkelt, wordt pas achteraf begrepen.

Een basisaanname van het onderzoek is dat omgaan met complexiteit meer proces- dan structuuriëntatie vergt. Het sociaal-constructivisme vormt een alternatief voor de structuurbenaderingen in de organisatiekunde en onderbouwt en ondersteunt de ontwikkeling van alternatieve paradigma's in de bestuurskunde, waarbij bijvoorbeeld de rol en stijl van leiding geven anders worden ingevuld en gepositioneerd.

OMGAAN MET COMPLEXE PROBLEMEN

Om het hoofd te kunnen bieden aan de toenemende complexiteit in de hedendaagse samenleving kan onderscheid worden gemaakt naar technische en adaptieve problemen. Technische problemen kennen een heldere probleemdefinitie. De benodigde kennis en ervaring voor het oplossen ervan zijn voorhanden. Zij zijn met een bedrijfsmatige benadering oplosbaar, omdat standaardisering mogelijk is.

Adaptieve problemen zijn daarentegen complex. Vaak is op voorhand niet duidelijk wat het probleem nu precies inhoudt. Werkende weg moeten oplossingen worden gevonden. De effecten van interventies zijn van tevoren niet bekend. Het aanpakken van adaptieve problemen kan worden gehinderd door verschillen in oriëntaties op achterliggende waarden en normen. Men heeft daardoor verschillende opvattingen over de aanvaardbaarheid van voorgestelde oplossingen. Een analoge indeling biedt het Cynefin model van Kurts en Snowden (2003). Zij gaan ervan uit dat menselijke interacties sterk beïnvloed worden door persoonlijke en collectieve ervaringen. Mensen kijken, afhankelijk van hun perceptie van de situatie, verschillend tegen de werkelijkheid aan. Kennis van de feiten en de waardering ervan (perceptie) vormen verschillende aspecten die het handelen mede bepalen.

Gegeven de ontwikkelingen in de macro context en gegeven de positionering van professionele organisaties met nadruk op onderwijsorganisaties alsmede het gegeven dat omgaan met complexiteit meer proces- dan structuuriëntatie vergt wordt in het vervolg van deze studie aan de orde gesteld welke wijze van inrichting van de organisatie, welk type leiderschap met welke constellatie van kenmerken, welke strategiebepaling en welke wijze van inrichting van de werkprocessen, de kwaliteitszorg en de werkrelaties dan nodig zijn. Op basis van de typering van de macro context en de aard van professionele organisaties c.q. onderwijsorganisaties wordt aldus aangegeven aan welke condities inrichting, besturing, strategie, teamontwikkeling, etc. moeten voldoen, oftewel: welke condities moeten worden gerealiseerd.

De contextanalyse wordt afgesloten met een tweetal beschouwingen, ontleend aan bronnen die specifiek zijn voor het onderwijs en welke het belang van bovengenoemde thema's voor het onderwijs illustreren.

VELDONDERZOEK

Het veldonderzoek begint met een beschrijving van de organisatie waar het onderzoek is uitgevoerd. Het betreft een grote onderwijsorganisatie in het noorden van het land, die bewust streeft naar continue professionalisering en het borgen van een robuuste basis-kwaliteit van het onderwijs en vervolgens naar continue verbetering en vernieuwing van die kwaliteit. De situatie is geschikt voor onderzoek, omdat er sprake is van een grote mate van consensus tussen de bepalende actoren om de kwaliteitsvraag op de agenda te zetten en actief te experimenteren met nieuwe vormen van kwaliteitssturing.

Na een korte karakterisering van de organisatie in de vorm van het onderwijsaanbod, aantal scholen en aantallen studenten worden de missie, visie en kernwaarden alsmede de visie op het onderwijs weergegeven. Dit wordt gevolgd door een beschrijving van de aanleiding tot en de voorgeschiedenis van het onderzoek. De stappen die hebben geleid tot de uitvoering worden gereconstrueerd. Daaruit blijkt dat kwaliteitsborging (of het gebrek eraan) een langdurig en hardnekkig knelpunt voor de organisatie vormde. Het beleidsdoel om implementatie van resultaatverantwoordelijke teams over de volle breedte van de organisatie te realiseren kwam onvoldoende uit de verf. Dit heeft geleid tot het werven van enkele pilot-teams met wie de auteur van dit proefschrift het gesprek kon aangaan over hoe zij zich zouden kunnen ontwikkelen tot resultaatverantwoordelijk team.

In de volgende paragrafen worden de pilot-teams geïntroduceerd en worden de stappen van het veldonderzoek uitvoerig beschreven.

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek was de evaluatie tijdens en na afloop van het afgelegde traject. Op grond daarvan is vastgesteld of het vooraf bepaalde stappenplan tot de gewenste resultaten heeft geleid en of bijstelling in deze stappen nodig was. De interne met de teams zelf uitgevoerde evaluatie is gevolgd door onafhankelijke audits door ervaren en geschoolde auditoren, die zowel de teammanager en de teamleden als belanghebbenden, zoals studenten en bedrijven, hebben bevraagd en de behaalde resultaten hebben onderzocht. De aanpak is tenslotte ook geëvalueerd met behulp van onafhankelijk onderzoek door studenten van de Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, afdeling Business Research & Consulting. Uit alle evaluaties blijkt dat de aanpak heeft gewerkt. Teammanagers en teamleden constateren een duidelijke toename waar het gaat om het nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen kwaliteit, zowel met het oog op proces als op resultaat. Er is sprake van meer delegatie van proces- en resultaatbewaking naar leden van de teams en een grotere bereidheid en bekwaamheid van teamleden om de kwaliteit van de aan hen toebedeelde onderdelen te borgen. De waardering van studenten en leerbedrijven is toegenomen. De resultaten voldoen aan de vooraf gestelde normen.

Het onderzoek heeft geleid tot een methode om kwaliteitsborging te introduceren bij onderwijsteams, die ook elders kan worden toegepast en verder empirisch kan worden getest.

ENGLISH SUMMARY



ENGLISH SUMMARY

At the beginning of the 21st century all large scale classical bureaucracies, in whatever sector they are operating, are engaged in implementing new ways of governing. They are being divided into smaller units, rather demand than supply driven. Greater autonomy for workers is permitted. In vertical relations creation of conditions gets the emphasis rather than hierarchy. Applying rules and pressure on conformity are replaced by coaching and an appeal for accountability. Staff is transformed from more directive and controlling towards more supportive roles. Relations between enterprises are shaped through forging alliances, based on the idea of partnership and cooperation in a chain.

In education the above mentioned can be recognized in the restructuring of grand scale educational institutions into relatively independent smaller units with far-reaching delegation of tasks, responsibilities and mandates. Human scale has to be acknowledged. Units are supposed to show an entrepreneurial attitude and be ready to bear responsibility for process and results.

The afore-mentioned restructuring presupposes teams who are willing and able to take up responsibility for the quality of their services and the accompanying results. This, however, is not self-evident. Reports of the National Education Inspection, but also the audit practice of the author of this thesis show that quality assurance and accountability are not sufficiently getting off the ground. A conscious effort is needed to alter this state of affairs. Necessary conditions are a clear vision on the place of quality assurance among the vast array of possible organizational measures and a hands on practical quality assurance approach at the level of teacher teams.

ORIGIN OF THE STUDY

This study originated from the experiences of the author with audits in schools. The initial expectation that audits would be followed directly by action toward quality improvement turned out not to be realistic. The assumption drawn from this experience was that organizations apparently do not merely react rationally to (hierarchical) stimuli from outside. There also are other elements at play determining what happens.

ASSUMPTIONS UNDERLYING THIS RESEARCH

This thesis assumes that at present the practise of auditing in education too much reflects the necessary but not sufficient condition of planning & control and the accompanying necessity of accountability (hard controls). As a result the audit is mainly a top down and external intervention. It is the conviction of the author, based on field experience, that more of the same (more control based auditing) will not be instrumental in enhancing quality of education (or for that matter any other form of public service). Accountability needs to be supplemented by interventions appealing to adaptive and learning capacities of executive units (soft controls). In order to realize this, another armamentarium of interventions needs to be employed. These supplement the need for accountability and actually are a precondition for it. These interventions represent human and cultural aspects of the organization. They deliberately look at themes such as motivation, attitude, cooperation, teamwork and

flexibility as important topics for adequate functioning of organizations, especially when it comes to being able to deal with uncertainty and continuous change.

The field research that has been executed in the framework of this theses was meant to find practical ways of executing both hard en soft controls in mutual balance.

STUDY QUESTIONS

The study addresses two central questions:

- 1** Which vision on governing and organizing and ensuing organizational measures will result in teachers teams taking up responsibility for quality assurance of their own practise?
- 2** How can this be organized practically?

As this research started off with the author's experiences with auditing in schools it is obvious to also look into the consequences of the proposed approach for the positioning of the audit. This leads to the following question, derived from the main questions:

- 3** What is the position of the audit in the total of proposed organizational measures?

To answer the research questions two relatively autonomous studies have been executed:

- A** Research into the vision on governing and organizing that will enable teachers teams to take responsibility in present day conditions through exploration and analysis of relevant literature (context analysis).
- B** Empirical research (case study) how this can be applied in practise in a concrete case situation.

The literature search explores the context and conditions in which taking responsibility by executive units is deemed possible. The field research looks into the practical aspects. Is it possible to elicit teachers' cooperation to take up responsibility for quality assurance of their own work? And which approach, methods and instruments are likely to support this? Both the context analysis and the field research are tapped to answer the derived question about the position of the audit.

CONTEXT ANALYSIS

CHANGES IN THE TRANSITION TO THE 21TH CENTURY

The transition to the 21th century comes with a number of major changes in society, that lead to the necessity of reinforcement of adaptive and learning capacities of organizations. The Central Planning Bureau and Social Cultural Planning Bureau have summarized these changes in the following five big trends:

- Individualization
- Informalization
- Informatization
- Internationalization
- Intensification

BUREAUCRATIC WAY OF ORGANIZING

Until late in the past century the bureaucratic way of organizing is the norm. This approach can be described as top down, vertical or positional organizing. Typical is the clear distinction between thinking and doing. The top of the organization defines the *raison d'être*, the products and the services and the markets where they will be delivered. Following upon this the structure is being designed, as is the work flow. Execution is being monitored and controlled top down.

The bureaucratic way of organizing with its emphasis on control works nicely in stable environments. The above mentioned trends leading to more and more complexity and turbulence in society require rethinking present practises.

Organizations and institutions at the beginning of the 21th century, both commercial and public, operate in an open and dynamic environment. They themselves are multi-layered. On all levels members of these organizations are in continuous exchange with clients and their relevant environments. As a consequence they generate their own insights and ideas about how to proceed. Clients, suppliers and partners all form part of the network in which the organization is interwoven and exercise their influence. This leads to a continuous attuning between different actors in order to define and redefine the organization's *raison d'être*.

The changes in circumstances request adapted ways of governing. A new task division is required, in which the top still defines the *raison d'être* and the frames of reference of the organization, but subsequently permits a high amount of autonomy and self-sufficiency to executive units. They are deemed capable and empowered to face the increased variety in their relevant environment. It requires acceptance of a multi-actor configuration and trust in employees. Conversely, it requires a readiness from employees to meet up to the expectation of self-sufficiency and in this way to deserve the trust invested in them.

This new way of governing is also called the ecological perspective on organizations. This perspective does not require a prearranged order for organizations in order to function and survive. It allows focusing on daily practise. Focal point is dealing with movement and change.

INSTITUTIONS FOR PUBLIC SERVICE

With the development and ever widening expansion of the welfare state the Dutch society - in line with a long standing tradition of decentralized government and a cooperative style of policy making - chose for execution of public tasks through institutions created and governed by the citizenry itself. In legislation with regards to education this is recognizable in the constitutional right of the citizens to initiate and govern schools according to own conviction with government funding, legal requirements fulfilled.

Institutions for public service have their own place between government and market. They are often characterised as hybrids, as they both perform tasks on behalf of the government and work for a client environment. They neither possess the pure characteristics of government institutions nor those of market organizations. Of critical importance is that they are independent and able to deliver their services in conformity with own views and convictions, in relation to the needs of the target groups they are working for.

Institutions for public service offer an infrastructure for 'public governance', because they operate principally in transparency, recognizing the multi-faceted interests of the parties they serve and the need for accountability to their clientèle. There is an equal relation between financier, executive and clientèle and as a result input from different vantage points. The system offers a warranty in principle against one sided policy making by political powers and/or government. It consists of 'countervailing powers': none of the actors is able to dominate. 'Checks and balances' guarantee equilibrium in the system.

In reaction to an ever expanding welfare state and as a consequence possibly too much emphasis on meeting citizens' needs in the sixties and seventies of the past century, government in the eighties shifts to a business-style approach and an orientation on market forces in the execution of public services (C. Schuyt, 1991). The government determines what has to be delivered, but subsequently delegates the execution to institutions for public service and increasingly to commercial parties. The government itself has to become smaller. Managing both government itself and the institutions for public service is being arranged according to models derived from the market sector. This approach has become known as New Public Management (NPM).

In the course of time New Public Management appears not being able to meet its high expectations due to the specific nature of governmental tasks. The growing dynamic, complex, pluriform and open character of society makes it impossible to find solutions for problems with models derived from the market sector. The rise of 'venomous' problems at the onset of the 21st century poses limits to what government in its role as market master is able to perform.

New Public Governance looks for a new equilibrium between the tasks of state, market and citizenry. Government still watches over collective interests, but appeals to a greater extent to self-organizing capabilities. The autonomy of institutions for public service is being constrained by demands of efficiency. They are held accountable for actively meeting the needs and demands of their target groups and involving them in the solution of it. The market is called upon where it is deemed functional. Characteristic for New Public Government is

that solutions do not always have to be clear in advance, but can be found in practise and with involvement of more actors. Another characteristic is the rise of what has become known as the network society. Organizations do not function any longer on their own, but form networks and chains, that are mutually dependent and constantly influence each other.

PROFESSIONAL ORGANIZATIONS

Educational institutions can be characterized as professional organizations. The most important feature of this type of organization is a flat structure, with a limited influence of management and staff. Tasks, responsibilities and mandates are assigned as low as possible. Operational activities are - within the framework of defined strategy - being executed by autonomous professionals. Coordination of the work will be accomplished not so much by regulation from management or staff, but through standardization of knowledge and skills in mutual adjustment. Education, selection and continuous training (training on the job) play an important role in the handover of professional standards. Staff performs supporting services and ancillary tasks such as administration, human resources, logistics and finance.

Directing professionals can be a limited activity, because the nature of their occupation leads to motivation for quality and to be in service of their client groups. That said, directing professionals also requires fine tuning, geared as it is towards optimizing the client relationship and delivery of optimal quality. Management has to be aware not to come in between the professional and his client system, but rather to be supportive and serve this relationship. This requires alertness, good timing, but above all modesty and often abstention.

CONCEPTUAL FRAMEWORK

SOCIAL CONSTRUCTIVISM

Social constructivism assumes that people construct their own reality and base their actions upon it. Perception of reality always will be coloured by experience and its interpretation. Reality is neutral until actors collectively attach meaning to it. Crucial are human interaction and the sensemaking that follows from it.

According to Weick organizations are to be regarded as social constructions. They are the result of processes of sensemaking between engaged actors. Sensemaking has both a substantive and a social component. Organizations are the result of processes in which people through their actions give meaning to what they create interactively. Weick emphasises the evolutionary and retrospective character of sensemaking; what develops through evolution will not be understood until afterwards.

A basic assumption is that dealing with complexity requires a process rather than a structural orientation. In this way social constructivism offers an alternative for structural approaches in organizational science. It substantiates and supports the development of alternative paradigms in which for example role and style of leadership are positioned differently.

HANDLING COMPLEX PROCESSES

In order to be able to cope with the increasing complexity in present day society a distinction can be made between technical and adaptive problems. Technical problems are characterized by a clear problem definition. The required knowledge and experience to solve them are

available. A business-like approach is possible, because standardization is achievable. Adaptive problems on the contrary are complex. Often, it is not clear in advance what exactly their nature is. Solutions have to be found in practise (learning by doing). Implications of interventions are not known beforehand. Tackling of adaptive problems can also be obstructed by differences in underlying values and norms: actors have different ideas about the acceptability of proposed solutions. An analogue distinction offers the Cynefin model (Kurtz en Snowden, 2003). They assume that human interaction is heavily influenced by personal and collective experiences. People interpret reality differently, dependent on their perception of the situation. Knowledge of facts and the perception of them are different aspects determining human action.

Given the developments in the macro situation and given the positioning of professional organizations, with emphasis on educational institutions, together with the assumption that dealing with complexity requires more process than structure orientation, the following sections of this thesis treat which organizational structure, what type of leadership, what kind of strategy and what ordering of the work flow, quality assurance and working relations are required. Based on the description of the macro context and the character of professional organizations, conditions for organizing are subsequently specified.

The context analysis is finished off with two observations, derived from sources that are typical for the education sector. They illustrate the importance of the treated themes for education.

FIELD RESEARCH

The field research starts off with a description of the organization where it has been executed. The organization concerned is a large educational institution in the north of the country that consciously strives for continuous professionalization and assurance of a solid basic quality. Subsequently it aims at continuous improvement combined with innovation where needed. The situation is suitable for research, as there is a great deal of consensus among determining actors to put quality on the agenda and to actively experiment with new forms of leadership designed to reaching desired quality standards.

After a short sketch of the organization (educational content, number of schools, number of students), mission, vision, central values and pedagogical approach are described. Next the origin and history of the research project are outlined. The steps that led to the execution are being reconstructed. It appears that quality assurance - or rather the lack of it - represented a long term obstacle in the history of this organization. The policy target to implement accountability among professional teams did not sufficiently get off the ground. This led to the recruitment of a number of pilot-teams with whom the author of this study could start the dialogue about how to develop accountability for process and result.

In the next section the pilot-teams are being introduced and the steps in the action research process described.

An important part of this research was evaluation during and after completion of the project. Evaluation had to establish if the steps outlined beforehand led to the desired results or needed adaptation. Internal evaluation with the teams has been followed by independent audits executed by experienced and knowledgeable auditors. Finally, the process was evaluated by a team of students from Groningen University, Faculty of Economics, department of Business Research & Consulting.

All evaluations show that the approach has worked. Members of the teachers teams observed a clear growth in the willingness and ability to assume responsibility for the quality of their work. There is more delegation of tasks and responsibilities. The appreciation of students and enterprises has increased. Final results are according to preset norms.

As a result the study leads to a method for introducing quality assurance in teachers teams that can be applied elsewhere and subsequently further tested out.

BIJLAGEN



BIJLAGE 1

METHODIEK RESULTAATVERANTWOORDELIJK WERKEN ONDERWIJSTEAMS

Methodiek bestaat uit:

- Visie op (borgen van) kwaliteit
- Verheldering begrippenkader
- Concreet stappenplan om eigen kwaliteit te kunnen bewaken en borgen
- Instrumenten en hulpmiddelen bij de onderscheiden stappen

BIJLAGE 2

VISIE OP (BORGEN VAN) KWALITEIT

Kwaliteitsborging op het niveau van de professionele teams betekent het zoeken van een balans - die steeds weer opnieuw moet worden gevonden - tussen sturen van buiten- en van bovenaf en sturen van binnenuit door het verbinden van eigen opvattingen over kwaliteit c.q. eigen context en werkelijkheid aan formele kaders, die men niet zelf heeft bedacht, maar die niettemin wel verbindend zijn. Lokale actoren moeten in de positie worden gebracht en gefaciliteerd om door middel van actieve zin- en betekenisgeving een evenwicht te vinden tussen:

- Wat vind ik, c.q. wat vinden wij belangrijk? Wat vraag ik op grond daarvan van mijzelf c.q. wat vragen wij van onszelf?
- Wat vindt de ander belangrijk? Wat vraagt de ander van mij/c.q. van ons?

De positie die daarbij wordt ingenomen is vervolgens niet vrijblijvend. Daarover kunnen en mogen anderen met je in gesprek gaan. Als de organisatie de bestuurlijke kaders, randvoorwaarden en infrastructuur/middelen levert om een bepaalde kwaliteit te produceren, mag van lokale actoren worden gevraagd om hierop hun verantwoordelijkheid te nemen en de bereidheid te hebben om daarover verantwoording af te leggen. Tegelijkertijd is dit niet een mechanische ordening, waarbij stimulus (kaderstelling /randvoorwaarden) en respons (levering van kwaliteit) automatisch uit elkaar volgen. In een professionele organisatie heeft de uitvoeringspraktijk meer de kenmerken van kunst en kunde dan van lopende band werk, waarbij precies omschreven procedures leiden tot standaard uitkomsten op het gewenste niveau. De uitkomst van het professioneel handelen en de kwaliteitsbepaling daarvan zal daarom altijd dynamisch en enigszins open van karakter zijn. Steeds opnieuw zal moeten worden vastgesteld of in een bepaalde praktijk aan gestelde kaders wordt voldaan. Daarbij is zelfonderzoek het uitgangspunt, omdat lokale actoren op basis van hun kennis van de lokale omstandigheden zelf het beste kunnen vaststellen of de eigen praktijk voldoet aan eigen en door anderen vastgestelde kaders. Instrumenten uit het bureaucratisch paradigma als plan & control, toezicht, audit zullen het eigen oordeel al of niet bevestigen.

Het bewust organiseren van een cultuur van verbeteren moet van meerdere kanten komen. Zowel leidinggevend als staf én de uitvoerende professionals moeten inspanningen leveren om de natuurlijke neiging tot doen-doen-doen te doorbreken en weerstanden tegen werken aan kwaliteit te overwinnen. De leiding moet daarbij bewust ruimte geven en de uitvoering moet bewust ruimte nemen om de beoogde kwaliteit te realiseren.

De organisatorische interventies die nodig zijn om de hier weergegeven visie op kwaliteitsborging te realiseren, hebben een instrumentele kant, maar het is vooral ook een kwestie van cultuur.

BIJLAGE 3

STAPPENPLAN IMPLEMENTATIE RESULTAATVERANTWOORDELIJK TEAM

PLAN

- 1** Formuleren ambitie team op basis van missie/visie organisatie
- 2** Resultatenbox met relevante prestatie-indicatoren
- 3** Processenbox met relevante procesindicatoren

DO

- 4** Overzicht werkprocessen, wat zijn de werkprocessen waarvoor men verantwoordelijkheid draagt
- 5** Inzicht in de kwaliteitskaders en procedures omtrent deze werkprocessen
- 6** Taakverdeling in het team voor de uitvoering van de processen
- 7** Werken met proceseigenaren, die namens het team, de kwaliteit van de processen en deelprocessen bewaken en coördineren
- 8** Taakverdeling teammanager, teamleden en staf m.b.t. kwaliteitsborging
- 9** Inzicht in teamrollen
- 10** Werken met een kalender voor de kwaliteitsborging, waardoor de onderscheiden stappen in de kwaliteitsborging een herkenbare plaats krijgen in de overlegstructuur en de jaaragenda van het team

CHECK

- 11** Regelmatige en systematisch reflectie op de resultaat- en procesindicatoren (monitoring en zelfevaluatie)
- 12** Documentenstructuur op basis waarvan de kwaliteit concreet kan worden aangetoond

ACT

- 13** Feedback loop tussen de behaalde resultaten en de kwaliteit van de processen door het werken met verbeteracties gedurende het lopende het jaar (monitoring) en teamjaarplan voor het volgende jaar voor acties die meer tijd kosten (verbetering)
- 14** Vernieuwingsacties, voortkomend uit de strategie van de organisatie en de eigen ambitie
- 15** Volledige en aantoonbare implementatie instrumenten en procedures

STAPPENPLAN VERKORTE VERSIE

- 1 Verheldering ambitie team
- 2 Resultatenbox
- 3 Processenbox
- 4 Verdeling van taken in het team, incl. teammanager en stafmedewerker
- 5 Inzicht in teamrollen
- 6 Kalender voor kwaliteitsborging
- 7 Zelfevaluatie: reflectie op resultatenbox en processenbox, inclusief inrichten/toepassen documentenstructuur
- 8 Inregelen en toepassen PDCA-cyclus gericht op verbetering en vernieuwing

BIJLAGE 4

INSTRUMENTEN EN HULPMIDDELEN

- Voorbeelden beschrijving ambitie
- Resultatenbox
- Processenbox
- Indeling werkprocessen
- Teamrollen
- Jaarkalender kwaliteitsborging
- Documentenstructuur
- Overzicht registraties

BIJLAGE 5

TAAKVERDELING ACTOREN BIJ RESULTAATVERANTWOORDELIJKE TEAMS

LEIDINGGEVENDEN

Leidinggevendenden nemen het initiatief tot horizontaal sturen. Zij introduceren het resultaat-verantwoordelijk werken en communiceren en onderbouwen de noodzaak ervan. Zij scheppen voorts de voorwaarden. Daartoe behoren het formuleren van een heldere missie en visie en daarmee overeenkomende samenbindende waarden en de uitwerking daarvan naar strategische kaders. Zij creëren daarvoor actief draagvlak door consultatie van alle betrokkenen vooraf en heldere communicatie over de waarden tijdens de operatie. Zij geven het goede voorbeeld door authentiek en integer gedrag. Zij bewaken vervolgens de uitvoering van de kaders, vooral ook door loslaten en delegeren. Leidinggevendenden zullen de voor de verschillende klantsystemen noodzakelijke diversiteit toestaan, maar ook verantwoording vragen: pas toe en leg uit.

Leidinggevendenden sturen op het halen van de afgesproken doelen en bepalen de ondergrens: 'handhaving van niet-onderhandelbaar minimum gedrag'. Dit kan, als het echt niet lukt, ook betekenen het toepassen van een meer instructieve bestuursstijl en het treffen van maatregelen en sancties.

RESULTAATVERANTWOORDELIJKE TEAMS

Binnen de door de leiding - de medewerkers gehoord - benoemde en gestelde kaders zijn teams van professionele medewerkers aan zet. Zij vormen het hart van de organisatie en het gezicht naar de klant. Zij vormen als het ware relatief zelfstandige filialen binnen het grotere geheel van het concern. De teams pakken - in gezamenlijkheid en in onderlinge samenwerking - de uitdaging op om hun verantwoordelijkheid voor proces en resultaat invulling te geven ten behoeve van hun eigen relevante omgeving en het eigen klantsysteem. Zij formuleren daartoe zelf - opnieuw binnen de gestelde kaders - hun eigen ambities en bewaken zelf de kwaliteit van hun werkprocessen en daarmee behaalde resultaten. De teams bepalen hun onderlinge werkverdeling en wijzen taakhouders aan die namens het team de kwaliteit van (deel)processen coördineren en bewaken. Zij houden daarbij rekening met specifieke kennis, vaardigheden en capaciteiten, die collega's kenmerken. De bewaking van de werkprocessen komt tot stand door bewuste reflectie aan de hand van vooraf bepaalde succesbepalende factoren of kwaliteitsindicatoren en het leveren van concrete bewijzen dat aan de succesbepalende factoren wordt voldaan. Als daar niet aan wordt voldaan, worden - na risicoanalyse - verbeteracties geformuleerd. De teams werken daarnaast ook aan vernieuwing, die deels zal voortkomen uit de strategie van de organisatie en centraal zal worden gecoördineerd en deels uit de eigen ambitie en signalen van de eigen omgeving.

Een jaaragenda voor de kwaliteitsborging ondersteunt het systematisch en voortdurend borgen van de kwaliteit. Het leidt tot wat door de Inspectie van het Onderwijs verankering van de kwaliteitsborging wordt genoemd. Dit komt feitelijk neer op het aantoonbaar en voortdurend realiseren van de PDCA-cyclus.

De kwaliteitsbepaling en -bewaking komen tot stand in een voortdurend proces van betekenisgeving met elkaar en met de relevante omgeving. Alle belanghebbenden worden vooraf betrokken bij de bepaling van de ambitie en de kwaliteitsniveaus, actief betrokken bij evaluatie/reflectie en kwaliteitsverbetering en achteraf geïnformeerd over bereikte resultaten en uitgevoerde verbeteracties. Men inspireert en mobiliseert elkaar en spreekt waardering uit waar dat verdiend is. Dit komt feitelijk neer op het aantoonbaar en voortdurend realiseren van de IMWR-cirkel.

De delegatie van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden maakt routines in de processen niet overbodig. Juist omdat in het horizontaal organiseren de werkprocessen de kern van de organisatie uitmaken, zullen routines behulpzaam zijn om het werk efficiënt en effectief uit te voeren. De routines en procedures moeten dan wel op consensus berusten. Standaarden en kaders vanuit de beroepsgroep zullen hieraan ondersteunend zijn. Zij zijn te zien als tijdelijk werkbaar overeenkomsten hoe het werk in het hier en nu het beste kan worden georganiseerd. Teams zullen zich bij het ontwerpen, uitvoeren en steeds weer verbeteren en vernieuwen van de processen verstaan met de gehele dynamische omgeving, waarin zij opereren: klanten, samenwerkingspartners, ketenpartners, management, opdrachtgevers, brancheorganisaties, overheid, toezichthouders. Deze maken alle deel uit van het complexe en dynamische speelveld waarbinnen de uitvoerende actoren zich bewegen.

Collega's zullen elkaar in toenemende mate aanspreken, omdat men onderling van elkaar afhankelijk is. De ketting is daarbij zo sterk als de zwakste schakel.

ONDERSTEUNENDE STAVEN

Waar in het verticaal organiseren de staf vooral ondersteunend is aan (top)management en zich bezig houdt met het voorbereiden en ontwikkelen van beleid en het ontwerpen van regels en procedures, zal de staf in de horizontale organisatie een meer ondersteunende en faciliterende rol krijgen naar zowel (top)management als de uitvoerende teams. De staf zal de ontwikkeling naar en uitvoering van het resultaatverantwoordelijk werken faciliteren en ondersteunen. De staf werkt daartoe vanuit een interne klant-leveranciersverhouding. Op basis van beschikbare en zichtbare expertise zal de staf ingaan op vragen en behoeften van de interne klant: de leidinggevend en de uitvoerende teams. Veel van deze ondersteuning zal worden gekenmerkt door inzet van specialistische kennis en vaardigheden. Deze heeft vooral betrekking op de inhoud en de kwaliteit van de werkprocessen en de werking van ondersteunende systemen, vaak ook ict. De staf zal bijvoorbeeld behulpzaam zijn in het ontsluiten van externe kennis, interpretatie van wet- en regelgeving, verzamelen en ordenen van data en het tot stand brengen van stuurinformatie. De staf zal ook ondersteunen bij het verhelderen van kwaliteitskaders, het reflecteren op deze kaders in de vorm van zelfevaluatie en het verzamelen en ordenen van bewijzen in de documentenstructuur. De staf kan ook een coachende rol vervullen bij de teamontwikkeling. Daarnaast zal de staf uiteraard ook diensten verlenen op het gebied van planning & control, personeelsmanagement en financieel en materieel beheer.

De stafdiensten zullen hun ondersteunende werkzaamheden in toenemende mate onderling coördineren. Waar in het verleden vaak sprake was van naast- en misschien ook wel tegen elkaar in werkende stafdiensten, zullen ten behoeve van de kwaliteit van de front-office de

activiteiten steeds meer op elkaar moeten worden afgestemd. Stafdiensten zullen in toenemende mate opereren over de grenzen van afdelingen heen. Zij zullen bij de interne klanten te rade gaan, waar zij toegevoegde waarde kunnen bieden en hoe zij hun ondersteuning in onderlinge coördinatie steeds weer opnieuw kunnen verbeteren. Men moet elkaar niet voor de voeten lopen en de werkzaamheden afstemmen op de agenda's van de uitvoerende teams. Men zal moeten beseffen dat niet alles tegelijkertijd kan en dat overvragen contraproductief werkt. Ook de onderlinge samenhang in de ondersteuning zal bij de klant worden geëvalueerd.

BIJLAGE 6

RESULTAATVERANTWOORDELIJKHEID VERSUS ZELFSTURING

Teams van docenten die zelf verantwoordelijkheid willen en kunnen dragen voor de kwaliteit van hun onderwijs en de daarmee behaalde resultaten worden in dit onderzoek resultaatverantwoordelijke teams genoemd. Zij worden bewust niet als zelfsturend aangeduid, omdat de kaders waarbinnen zij werken door de organisatie waartoe zij behoren, zijn bepaald en zij ook aan die organisatie verantwoording afleggen over de gerealiseerde kwaliteit. De organisatie verschaft bovendien de middelen en schept de voorwaarden die voor de uitvoering benodigd zijn. Resultaatverantwoordelijke teams vormen daarmee een onderdeel van een groter geheel, de overkoepelende organisatie of het concern. Dit staat in tegenstelling tot het begrip zelfsturing, waarvan sprake zou zijn als teams van uitvoerende professionals zelfstandig ondernemer zouden zijn, die voor eigen rekening en risico hun markten bepalen, hun klanten werven en hun werkprocessen inrichten, waarbij zijzelf, behoudens wettelijke bepalingen, in afstemming op hun klanten besluiten nemen over de kwaliteitseisen die zij daaraan stellen, en de investering van middelen die zij voor de realisering en bewaking daarvan willen inzetten. Zelfsturende teams beheren zelf hun begroting, bewaken zelf de exploitatie en bepalen zelf hun aandeel in de eventueel behaalde winst.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR



- Aardema, H. (2004). *Verbindend leiderschap. Inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid*. Dordrecht, Convoy uitgevers.
- Albert, M. (1993). *Capitalism versus Capitalism. How America's obsession with individual achievement and short term profit has led it to the brink of collapse*. New York, Four walls Eight windows, (now Avalon Group).
- Amelsvoort, van, P., Scholtes, G. (2000). *Zelfsturende teams. Ontwerpen, invoeren en begeleiden*. Oss, ST-Groep.
- Argyris, C. (1992). *On organizational learning*. Malden, MA, Blackwell Publishing.
- Bakker, R. J., M., Hardjono, T.W. (2013). *Horizontaal organiseren*. Deventer, Kluwer.
- Bales, R.F. (1950). *Interaction process Analysis*. Reading Mass., Addison-Wesley Publishing Company.
- Bass, B.M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York, Free Press.
- Beer, de, P. (2001). *Hoezo zijn er te veel publieke diensten?* Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies, Universiteit van Amsterdam.
- Belbin, R.M. (1998). *Management teams. Over succes- en faalfactoren voor teams*. Schoonhoven, Academic Service.
- Berger, P., Luckmann, Th. (1966). *The social construction of reality*. New York, Anchorbooks.
- Biessen, J., Kleuskens, R. (2005). *Naar een flexibel organisatieregime in ROC's, deel 1 en deel 2*. 's Hertogenbosch, CINOP.
- Blake, R., Mouton, J. (1985). *The Managerial Grid III: The Key to Leadership Excellence*. Houston: Gulf Publishing Co.
- Boer, den, P., Frietman, J. (Oktober 2013). *Evaluatie Doelbereiking Toezichtkader BVE, Tussenmeting*. Nijmegen, Kenniscentrum Beroepsonderwijs en Arbeidsmarkt.
- Boonstra, J., Caluwé, de, L. (2006). *Interveniëren en veranderen. Zoeken naar betekenis in interacties*. Deventer, Kluwer.
- Bos, D., Ebben, M., Velde, te, H. (red.) (2007). *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu*. Amsterdam, Bert Bakker.
- Braithwaite, J., Makkai, T., & Braithwaite, V. (2007). *Regulating aged care: Ritualism and the new pyramid*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Brandsen, T., Donk, van de, W., Kenis, P. (2006). *Inleiding: de opkomst van hybride organisaties*. In: Brandsen, T., Donk, van de, W., Kenis, P. (2006). *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag, Lemma.
- Bushe, G.R. (2011). *Appreciative Inquiry Theory and Critique*. In: Boje, D., Burnes, B., Hassar, D.J. *The Routledge Companion To Organizational Change*. pp. 87-103. Oxford, UK, Routledge.
- Caluwé, de, L., Vermaak, H. (2009). *Leren veranderen. Een handboek voor de veranderkundige*. Deventer, Kluwer.
- Cameron, K. S., Quinn, R.E. (2011). *Diagnosing and changing organizational culture. Based on the competing values framework*. New York, Wiley & Sons.
- Cameron, K. S., Quinn, R.E., Degraff, J., Thakor, A.V. (2006). *Competing values leadership. Creating values in organizations*. Northampton, MA, Edward Elgar.
- Campbell, D., T., & Stanley, J. (1966). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago, Rand McNally.
- Checkland, P. B. (2000). *Soft Systems Methodology: A Thirty Year Retrospective*, in: *Systems Research and Behavioral Science* 17, pp. 11-S58.

- Checkland, P., B. (1981). *Systems Thinking, Systems Practice*, John Wiley & Sons Ltd, Londen
- Clarijs, R. (2013). *Tirannie in de jeugdzorg. Een onderzoek naar de mogelijkheden van beleidsveranderingen*. Amsterdam, SWP.
- Commissie Oudeman (2010). *Naar meer focus op het mbo*. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap.
- Cooperrider, D. L., Barrett, F., Srivastva, S. (1995). *Social construction and appreciative inquiry: A journey in organizational theory*. In: Hosking, D., Dachler, P. & Gergen, K. (Eds.) *Management and Organization: Relational Alternatives to Individualism* pp. 157–200. Stamford, CT: JAI Press
- Cooperrider, D.L. & Srivastva, S. (1987). *Appreciative inquiry in organizational life*. In: Woodman, R. & Pasmore, W.A. (eds) *Research in Organizational Change and Development, Vol. 1* pp. 29–169. Stamford, CT: JAI Press.
- Covey, S. (1989). *The 7 Habits of Highly Effective People*. New York, Free Press.
- Covey, S. (2004). *The 8th Habit: From Effectiveness to Greatness*. New York, Free Press.
- Dallaghan, J. (2000). *The retreat of social democracy*. Manchester, Manchester University Press.
- Deming, W. E. (1986). *Out of the Crisis*. Boston, MIT Press.
- Dijk, van, G. (2013). *Organisatie-ecologie: eenvoud in complexiteit*. Inaugurale rede. Tilburg, Universiteit van Tilburg.
- Drucker, P.F. (1980). *Managing in Turbulent Times*. New York, Harper & Row.
- Duyvendak, J.W., Krouwel, A. (2001). *Interactieve beleidsvorming: voortzetting van een rijke Nederlandse traditie?* Utrecht, Lemma.
- Forsyth, D.R. (1999). *Group dynamics*. Belmont, Wadsworth Publishing Company.
- French, W.L., Bell, C. H., Zawacki, R. A. (1983). *Organization Development. Theory, Practice, Research*. Plano, Texas, Business Publications, Inc.
- Frissen, P. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam, Van Gennip.
- Gergen, K. J. (1999). *An invitation to social construction*. Thousand Oaks, Cal. Sage Publications.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Malden, MA, Polity Press.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity*. Malden, MA, Polity Press.
- Goldsmith, M. (2005). *Have the courage to ask*. New York, Leader to Leader Institute, Wiley & Sons.
- Greenleaf, R. K. (1977, 1991, 2002). *Servant Leadership*. Mahwah, New Jersey, Paulist Press.
- Gunsteren, van, H. (1994). *Culturen van besturen*. Amsterdam, Boom Uitgevers.
- Hajer, M.A. (2006). *Doing discourse analysis: Coalitions, Practises, Meaning*. In: Brink, van den, M., & Metz, T. (eds). *Words matter in Policy and Planning: Discourse Theory and Method in the Social Sciences*. Utrecht, Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, pp 65-74.
- Heifetz, R.A. (1994). *Leadership without easy answers*. London, Harvard university Press.
- Hersey, P. & Blanchard, K.H. (1977, 1984). *The management of organizational behaviour*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Inaugurale rede. Tilburg, Universiteit van Tilburg.

- Hoogerwerf, A. (1986). *Vanaf de top gezien: Visies van de politieke elite*. Amsterdam, Sijthoff.
- Hoogerwerf, E.C. (1998). *Opnieuw leren organiseren, sociotechniek in actietheoretisch perspectief*. Utrecht: Lemma.
- Hooyisma, W., Thulie, E., Burgsteden, van, J., Oskam, N., Bekkers, V. (2015). *Noorderpoort. Een evaluatie van en advies over de drie pilots met zelfsturende teams*. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Economie en Bedrijfskunde.
- Inspectie van het Onderwijs (April 2013). *De staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2011-2012*. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.
- Kaplan, R., S., Norton, D., P. (1996). *The balanced scorecard*. Boston, Mass, Harvard Business School Press.
- Klerk, de, W. (2006). *2 is te weinig, 3 is te veel? Analyse van de overheidstussenkomst in het interprofessionele overleg*. Dissertatie, Gent, Universiteit Gent.
- Kloppenburg, M., Schoor, van der, J., Groen, R. (2009). *Leve het verschil!. Beter samenwerken, beter presteren*. Den Haag, SDU Uitgevers.
- Kotter, J., Rathgeber, H. (2006). *Onze ijsberg smelt. Succesvol veranderen in moeilijke omstandigheden*. Amsterdam, Uitgeverij Business Contact.
- Kotter, J.P. (1997). *Leading change*. Boston, Harvard Business School Press.
- Kurtz, C.F., & Snowden, D.J. (2003). *The new dynamics of strategy. Sense-making in a complex and complicated world*. IBM Systems Journal, Volume 42, Number 3, pp. 462-483.
- Leary, T. (1957). *The Interpersonal diagnosis of personality*. New York: Ronald Press.
- Lenka, U., Sar, D., Mohaptra, P. (2010). *Soft and hard aspects of quality management practises influencing service quality and customer satisfaction in manufacturing services*. Global Business Review, 11 (01), pp. 79-101.
- MBO-Raad (2014). *Branchecode goed bestuur in het mbo*. Woerden, MBO Raad.
- Meyer, M en Gupta, V. (1994). *The performance paradox*. Research in organizational behaviour, 16, pp. 309-369.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations. A synthesis of the research*. Englewood cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Mintzberg, H. (1999). *Mintzberg over management. De wereld van onze organisaties*. Amsterdam, L.J. Veen B.V.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge (MA) / London, Harvard University press.
- Morgan, G. (1986). *Images of organization*. London, Sage Publications.
- Mouwen, C.A.M. (2004). *Strategische planning voor de non-profit organisatie*. Assen, Van Gorcum.
- Noorderpoort. (2013). *Strategisch plan Noorderpoort 2013-2015*. Groningen, Noorderpoort.
- Noorderpoort.(2012). *Plan van aanpak professionalisering Noorderpoort 2012 – 2015, Met trots, passie en vakmanschap de toekomst in*. Groningen, Noorderpoort.
- Ofman, D. (1992). *Bezieling en kwaliteit in organisaties*. Cothen, Servire.
- Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen. Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen*. Den Haag, Onderwijsraad.
- Peters, T. J. & Waterman, R.t H. (1982). *In Search of Excellence - Lessons from America's Best-Run Companies*. London, Harper Collins Publishers.
- Pleij, H. (2005). *Erasmus en het poldermodel*. Amsterdam, Bert Bakker.

- PO-Raad (2013). *Sturen op onderwijskwaliteit. Werkkader voor schoolbesturen in het PO*. Utrecht, PO-Raad.
- PO-Raad (2014). *Code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs*. Utrecht, PO-Raad.
- Quinn, R.E. & Rohrbaugh, J. (1983). *A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis*. *Management Science*, 29, pp. 363-377.
- Quinn, R.E., Faerman, S.R., Thompson, M.P. & McGrath, M.R. (2003). *Becoming a smarter manager*. New York, Wiley & Sons.
- Ross Ashbey, W. (1956). *An introduction to Cybernetics*. London, Chapman & Hall.
- Ruijter, de, A. (2014). *Besturen: een ambigue bezigheid*. Afscheidsrede als hoogleraar Sociale Wetenschappen. Tilburg, Universiteit van Tilburg.
- Schein, E.H. (1974, 1987). *Process Consultation. Volume 2. Lessons for Managers and Consultants*. Reading Mass., Addison-Wesley Publishing Company.
- Schein, E.H. (1974, 1988). *Process Consultation. Volume 1. Its role in Organization Development*. Reading Mass., Addison-Wesley Publishing Company.
- Schnabel, P. (2000). *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn*. CPB/SCP, Den Haag, SDU uitgevers.
- Schuyt, C.J.M. (1991). *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Leiden, Stenfert Kroese.
- Schuyt, K. (2013). *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als historisch fenomeen*. Inaugurale rede. Rotterdam, Erasmus universiteit.
- Senge, P.M. (1990). *The fifth discipline. The art & practice of the learning organization*. New York, Doubleday/Currency.
- Sitter, de, L.U. (1998). *Synergetisch produceren. Human resource Mobilisation in de productie*. Assen, van Gorcum.
- Smetsers, F. (2007). *Samenwerken in teams, een vanzelfsprekendheid, een onderzoek naar condities die het samenwerken van teams beïnvloeden*. Proefschrift. Nijmegen, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Smit, S. Slegers, P., Driessen, G. (2005). *Zelfsturing binnen de BVE-sector en het voortgezet onderwijs*. In: Creemers, B. (Edit). *Handboek schoolorganisatie en onderwijsmanagement*, pp 1-29. Groningen, Kluwer.
- Sociaal Economische Raad. (September 1999). *Markt en overheid. Advies uitgebracht aan de Minister van Economische Zaken en de Minister van Justitie*. Den Haag, Sociaal-Economische Raad.
- Stafford Beer, A. (1985). *Diagnosing the system for organizations*. New York, John Wiley & Sons.
- Stevens. R. (2012). *Met open vizier. Audit als stimulerende interventie*. Overveen. Stevens Consultancy bv.
- Thiel, van, S., Leeuw, F.L. (2002). *The performance paradox in the public sector*. *Public performance & Management Review*, 25, pp. 267-281.
- Veld, in 't, R.J. (1982). *Verandering en bestuur*. Afscheidscollege Nijmegen, Universiteit van Nijmegen.
- Veld, in 't, R.J. (1995). *Spelen met vuur. Over hybride organisaties*. Den Haag, VUGA.
- Venne, van de, L. Hermanussen, J., Honigh, M., Genugten, van, M. (2014). *De dagelijkse zorg voor onderwijskwaliteit in het mbo. Bouwstenen voor een aanpak*. Hertogenbosch, ECBO.

- Vink, H.J., & Kaptein, M. (2008). *Soft controls bij de rijksoverheid. De oorzaken van rechtmatigheidsfouten onderzocht*. MAB, pp. 256-262.
- Vught, van, M., Ajuha, A. (2011). *De natuurlijke leider. Waarom sommige mensen leiden en anderen volgen. Lessen uit 2,5 miljoen jaar leiderschap*. Utrecht, Bruna Uitgevers.
- Waal, de, A. (2008). *Maak van je bedrijf een toporganisatie! De vijf pijlers voor het creëren van een high performance organisatie*. Culemborg, van Duuren Management.
- Waal, de, A. (2012). *What makes a high performance organization: Five validated factors of competitive advantage that apply worldwide*. Cranbrook, Kent, Global Professional Publishing Ltd.
- Wageman, R. (1997). *Critical succes factors for creating superb self-managing teams*. Organizational Dynamics, Vol. 26, 1, pp 49-61.
- Wanrooy, M. J. (2008). *Het spel en de knikkers. Besturing van professionele organisaties*. Schiedam, Uitgeverij Scriptum.
- Weggeman, M. (2007). *Leiding geven aan professionals? Niet doen! Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*. Schiedam, Scriptum.
- Weick, K & Suthcliffe, K. (2011). *Managing the unexpected. Resilient performance in an age of uncertainty*. New York, John Wiley & Sons.
- Weick, K (1979). *The social psychology of organizing, Tweede editie*. Reading, Addison Wesley.
- Weick, K. (1995). *Sense making in organizations*. Thousand Oaks, Cal., Sage Publishers.
- Weijers, R. (2011). *Dienen en deugen, kracht en kwetsbaarheid van topbestuurders*. Amsterdam, Mediawerf.
- Wierdsma, A. (1999). *Co-creatie van verandering*. Delft, Eburon.
- Wierdsma, A., Swieringa, J. (2011). *Lerend organiseren en veranderen*. Groningen, Noordhoff.
- Wieringen, van, A.M.L. (1989). *Bestuur en management van onderwijsinstellingen*. Groningen, Wolters-Noordhoff.
- Wieringen, van, A.M.L. (1990). *Organisatie van het onderwijsbestel*. In: Klarus, R., & Vijlder, F.J., *Wat is goed onderwijs. Bestuur en regelgeving* pp. 41-59. Den Haag, Boom Lemma Uitgevers,.
- WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag, SDU Uitgevers.
- Yammarino, F.J., Dionne, S.D., UK Chun, J., Dansereau, F. (2005). *Leadership and levels of analysis. A state-of-the-art review*. Leadership Quarterly, Journals Elsevier, Vol. 16, pp. 879-919.
- Yin, R.K. (1984, 2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, Cal. Sage Publishing Company.
- Zijdeveld, A.C. (1987). *De samenleving als schouwspel*. Den Haag, Boom Juridische Uitgevers.
- Zijdeveld, A.C. (1999). *The waning of the welfare state*. New Brunswick: Transaction Publishers.

TOEPASSEN OF AANPASSEN

Borgen van kwaliteit door resultaatverantwoordelijke onderwijsteams

Moeten organisaties en daarbinnen werkende afdelingen en teams zich onverkort aanpassen aan kaders en richtlijnen die door de wetgever en de organisatie zijn bepaald of moeten zij deze binnen de eigen context toepassen? Is er sprake van eenrichtings- of tweerichtingsverkeer? Kan toepassen met andere woorden ook leiden tot aanpassen van richtlijnen en kaders?

Dit proefschrift verkent de maatschappelijke context, waarin instellingen voor publieke dienstverlening, met nadruk op onderwijsinstellingen, op de overgang naar de 21e eeuw functioneren. Daaruit komt helder naar voren dat brede ontwikkelingen in de samenleving leiden tot de noodzaak om nieuwe vormen van besturing te verkennen, waarbij de balans tussen kaderstelling en ruimte de kern van de bestuurlijke opgave vormt. Deze kan voor iedere organisatie en in iedere situatie weer anders zijn.

Toepassen of Aanpassen laat zien voor welke opgaven en dilemma's besturen van instellingen voor publieke dienstverlening worden gesteld en hoe zij zelf de balans tussen kaderstelling en ruimte vorm kunnen geven. Op basis van de bestuurlijke context wordt aan de hand van veldonderzoek beschreven hoe teams van docenten verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de eigen kwaliteit en welke praktische methoden en instrumenten daarbij behulpzaam zijn.

Toepassen of aanpassen biedt bruikbare handvatten voor bestuurders, directies, stafmedewerkers en uitvoerende professionals, voor wie 'laissez faire' of 'dwang van bovenaf' geen optie zijn.



Wijnand Dickhoff is verbonden aan organisatiebureau Phasis bv. Het bureau houdt zich bezig met onderzoek, advies en projectmanagement. Onderzoek ligt vaak ten grondslag aan (beleids)advisering. Projectmanagement is ondersteunend bij beleidsimplementatie. Hij treedt met regelmaat op als voorzitter en auditor bij instellingen voor publieke dienstverlening en als adviseur en projectmanager bij trajecten voor kwaliteitsverbetering.